

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/301821914>

Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y la transformaciones de la sociedad internacional

Chapter · January 2001

CITATIONS

20

READS

2,433

1 author:



José Antonio Sanahuja

Complutense University of Madrid

227 PUBLICATIONS 1,593 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Institutional Design in Comparative Regional Integration InDeCRI [View project](#)



Latin America and the Challenges of a New World Order [View project](#)

Del interés nacional a la ciudadanía global:
La ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional ¹

José Antonio Sanahuja²

1. Introducción

1.1 La cooperación al desarrollo y los cambios globales

Uno de los más fascinantes estudiosos actuales de las relaciones internacionales, el estadounidense James Rosenau (1991: 8, 65), ha utilizado el término “turbulencia” para caracterizar los procesos de cambio que está atravesando la sociedad internacional contemporánea. El desplome de la Unión Soviética y la desaparición del conflicto bipolar ha sido un factor de gran importancia, ya que ha dado paso a un proceso, aún no resuelto, de reorganización del poder y la hegemonía política, económica y militar a escala mundial, que con los atentados del 11 de septiembre y la “guerra contra el terrorismo” se ha tornado mucho más visible. Pero no menos importante han sido las transformaciones, más profundas y de más larga data, que son causa y efecto de la creciente interdependencia económica y tecnológica propiciada por la globalización; de las tendencias centrífugas y la redefinición de la autoridad, la soberanía y las identidades que afectan a los tradicionales centros de poder; de la proliferación de actores internacionales; de la redistribución de la riqueza y el poder a escala mundial, entre los Estados, entre éstos y otros actores, y entre grupos sociales —en un proceso en el que, paradójicamente, las economías están cada vez más integradas pero se incrementa la desigualdad social—; y de otros procesos de cambio estructural que se han ido manifestando en las últimas décadas.

El sentido histórico de estos cambios y sus posibles desenlaces es aún incierto, y dependerá, en buena medida, de la confrontación de ideas, de actores y de fuerzas sociales y de su capacidad para orientar el proceso. En cualquier caso, estas tendencias parecen indicar que el orden internacional que se gestó tras la II Guerra Mundial, y al que aún responden muchas de

¹ Publicado en Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja (coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, CIDEAL 2001, pp. 51-128.

² Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. sanahuja@cps.ucm.es

los principios, las normas y las instituciones en las que se basa la sociedad internacional, está dando paso a una sociedad “global”, “postinternacional”, “postwestfaliana” o “posthegemónica”, por citar algunos de los términos utilizados para reflejar el hecho de que las transformaciones en curso parecen estar alterando la naturaleza misma de esa sociedad internacional, y que nos encontramos en un momento de transición en el que coexisten elementos de continuidad y de cambio respecto al orden internacional vigente en el último medio siglo.

Las políticas de ayuda externa y la cooperación internacional para el desarrollo han sido uno de los elementos constitutivos del sistema internacional de posguerra, e incluso un rasgo histórico singular del mismo. Antes de 1945 las políticas de ayuda no existían como tales. Su evolución desde ese año, como se verá, responde en gran medida a las transformaciones que ha experimentado dicho sistema. La situación actual no podía ser distinta: la cooperación al desarrollo, como parte inseparable de una sociedad internacional inmersa en un proceso de globalización acelerada está atravesando un periodo de transición y cambio de resultados aún imprevisibles, y se ha generado un intenso debate internacional respecto a su presente y futuro.

En ese debate está en cuestión la justificación misma de las políticas de ayuda, y sobre todo los argumentos político-estratégicos y económicos en las que se ha fundamentado durante décadas: en el mundo de la posguerra fría, la necesidad de sostener a aliados estratégicos en áreas periféricas es menor, y es más difícil justificar los programas de ayuda económica invocando el argumento de la seguridad nacional, por lo menos en su variante clásica. Existen, no obstante, obvias excepciones como la continua ayuda de Estados Unidos a Israel y otros aliados en Oriente Próximo (Sanahuja 1999: 72-86. Raffert y Singer 1996: 58-70), y este argumento parece haber recobrado actualidad tras la guerra de Afganistán, como muestra el fuerte aumento de la ayuda de Estados Unidos a Pakistán o a las Repúblicas ex-soviéticas de esa región, en paralelo a su negativa a aumentar la ayuda para el desarrollo en vísperas de la "Cumbre" de Monterrey sobre financiación del desarrollo; o las escandalosas diferencias de trato que el FMI ha dispensado en 2001 y 2002 a Argentina, un país irrelevante desde el punto de vista de la “guerra contra el terrorismo”, y a Turquía, miembro de la Alianza Atlántica y país clave en la estrategia estadounidense frente a Irak.

Tampoco resulta fácil justificar la ayuda a partir de los viejos lazos coloniales, tras varias décadas de independencia y de experiencias de construcción nacional fracasadas, que han diluido las responsabilidades históricas de las ex-metrópolis. Como ha señalado Hewitt (1994: 4), tras la caída del muro de Berlín se ha asumido que las políticas de ayuda necesitan reformarse, y que la ayuda no puede seguir siendo «...*ni un instrumento de la guerra fría, ni una reliquia de las fases tempranas de la descolonización*». Los argumentos humanitarios también son difíciles de mantener ante unos destinatarios más heterogéneos, y la aparición de algunas economías emergentes que ya no responden a la imagen tradicional del subdesarrollo (Riddell 1996: 7-9).

Por otra parte, el proceso de globalización ha modificado substancialmente las condiciones de acceso al capital de inversión y el papel de los actores privados, en especial de las empresas transnacionales y de la Inversión Extranjera Directa (IED) es mucho mayor, por lo que disminuye la importancia de la ayuda oficial en la financiación del desarrollo. También parece evidente que el desarrollo del Sur depende en mucha mayor medida de variables como el acceso a los mercados y la tecnología, el alivio de la deuda, las políticas internas y en particular en el llamado “buen gobierno”, por citar algunos de los aspectos más relevantes. Por añadidura, la noción de desarrollo, que nunca ha tenido un significado unívoco desde el punto de vista de las políticas de cooperación, y el concepto mismo de solidaridad internacional, ha sufrido en las dos últimas décadas una nueva oleada de críticas y reformulaciones. Han aparecido conceptos tan sugerentes como el “desarrollo humano y sostenible” o el “empoderamiento”, y los problemas de la igualdad entre los sexos, la creación de instituciones y el papel de la sociedad civil y el llamado “capital social” se ven con enfoques nuevos. Pero al mismo tiempo las críticas, planteadas desde posiciones tan diversas y dispares como el neoliberalismo, el relativismo cultural, los estudios postcoloniales o el deconstructivismo, y en especial la demoledora crítica de la escuela del “postdesarrollo”,³ han contribuido a deslegitimar aun más la idea misma del desarrollo y su potencial movilizador y emancipador de cara a las políticas de ayuda y cooperación.

También está en cuestión el marco institucional y los instrumentos de la ayuda. La globalización merma las capacidades de gobierno del Estado-nación y pone en cuestión

³ Algunas obras de referencia de esta corriente son Sachs 1992, Latouche 1993, Escobar 1994 y la compilación de textos de Bawtree y Rahnema 1997. Una buena muestra de la aportación de los estudios postcoloniales y la economía política internacional crítica es Hoogvelt 1997: 10-14, 153-162.

elementos esenciales del mismo, como la soberanía nacional, limitando las posibilidades y el alcance de las políticas exteriores estatales. Al mismo tiempo, emergen nuevos actores privados o algunos, ya existentes, aparecen con un poder, una movilidad y una capacidad de sortear la regulación pública mucho mayor. En directa relación con estos fenómenos, se generan nuevas demandas globales de gobernación y cooperación, que apenas pueden satisfacer los mecanismos tradicionales de cooperación interestatal y las organizaciones internacionales clásicas, dada sus limitadas competencias y su naturaleza subsidiaria respecto a los Estados que las componen. Esas insuficiencias también afectan a la ayuda, que suele estar concebida y diseñada como instrumento de la política exterior, y que como tal suele estar subordinada a los intereses nacionales del país donante. Como revela la práctica estatal, utilizar el propio interés como guía orientadora de la acción exterior, incluyendo la ayuda al desarrollo, puede ser contraproducente en un mundo caracterizado por mayores niveles de interdependencia y por problemas globales que es muy difícil, o imposible, afrontar sin una acción colectiva guiada por criterios cooperativos. Esto es especialmente cierto cuando las instancias responsables de la acción exterior del Estado adoptan una definición del interés nacional unilateral, restrictiva y en suma, corta de miras. También ocurre así cuando es necesario suministrar esos “bienes públicos globales” sin los cuales es difícil imaginar un proceso de desarrollo ordenado y de largo plazo para el norte y el sur, como la estabilidad financiera, la conservación de los espacios y el patrimonio común, o la paz y la seguridad internacional.

En directa relación con esta crisis de fundamentación y el debate sobre sus objetivos y su validez como instrumento de desarrollo, un cambio muy perceptible —y preocupante— ha sido la fuerte caída experimentada por la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) —un 30% en términos reales entre 1992 y 1998, según estima el Comité de Ayuda al Desarrollo (2000: 14)— (ver cuadro 3 en el anexo). Este es un hecho paradójico: ha aparecido una “nueva agenda” de la cooperación para el desarrollo, que se ha extendido a ámbitos como la liberalización y la reforma económica, el comercio internacional —es significativo el vínculo expreso entre comercio y desarrollo que preside la “Ronda” de negociaciones de la OMC iniciada en Doha (Quatar) en 2001—, la democracia y los derechos humanos, la gestión pública y el “buen gobierno”, la igualdad entre los sexos, el medio ambiente, la construcción de la paz y la gestión de crisis, y, como cuestión central desde mediados de los noventa, la lucha contra la pobreza. Además, a lo largo de la década se ha logrado afirmar un conjunto de

metas internacionales de desarrollo, conocidas como “objetivos del milenio” (ver el cuadro anexo), que paulatinamente están asumiendo como propias las agencias bilaterales, las organizaciones de desarrollo y los gobiernos.⁴ Estos elementos deberían haber proporcionado un nuevo fundamento político, económico y ético para aumentar la ayuda al desarrollo, pero más bien parece haber ocurrido lo contrario.

A primera vista esta “nueva agenda” plantea nuevas prioridades de la ayuda, más relacionadas con los problemas planteados por la globalización, pero un examen más cuidadoso revela que también son el resultado de una revisión de los intereses nacionales de los donantes, que paulatinamente van incorporando estas cuestiones. Aunque los donantes de ayuda afirman que el protagonismo de las políticas de desarrollo radica en mucha mayor medida en los países receptores (Comité de Ayuda al Desarrollo 1996: 14), en la práctica todo esto supone, según Raffert (1999), un “nuevo paradigma” en las políticas de ayuda que se caracteriza, paradójicamente, por un aumento de la condicionalidad y una reducción de los recursos reales.

Hay que constatar, por último, algunos cambios institucionales relevantes: el renovado énfasis en la coordinación, el concepto de “asociación” (*partnership*), la aparición de nuevos actores especializados en los países en transición, como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), creado en 1990; de innovadores esquemas multilaterales para dar respuesta a problemas globales, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o *Global Environmental Facility*, GEF), establecido en 1991; y de un marco global para el tratamiento de los problemas de la deuda externa, la Iniciativa para los países pobres más endeudados (PPME o *Highly Indebted Poor Countries*, HIPC), iniciada en 1997.

⁴ Ver los documentos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation*, disponible en <http://www.oecd.org/dac>; el documento *Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, elaborado con motivo de la XXIV sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en junio de 2000 para revisar el cumplimiento de los compromisos de la “Cumbre” de Desarrollo social de Copenhague de 1995, firmado conjuntamente por el Director Gerente del FMI, Horst Köhler; el Presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn; el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi A. Annan; y el Secretario General de la OCDE, Donald J. Johnston (disponible en <http://www.paris21.org/betterworld>), así como las delaraciones emanadas de las “Cumbres” de financiación del desarrollo (“Consenso de Monterrey”) y de desarrollo sostenible de Johannesburgo.

Los objetivos internacionales de desarrollo, poco después de la declaración conjunta de Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial y la OCDE fueron asumidos por el conjunto de la comunidad internacional a través de la “Declaración del Milenio”, aprobada por la Asamblea General a través de la Resolución A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.

Lo que parece mostrar este rápido recuento de hechos y tendencias, que de ninguna forma puede considerarse exhaustivo, es que la ayuda está en un momento de transición, en el que se comprueba que las fórmulas, las agendas y los arreglos institucionales del periodo de la guerra fría están perdiendo validez; pero también puede constatarse que aún no ha hecho su aparición un nuevo modelo de cooperación que responda a las exigencias del mundo de la globalización. La intensidad del debate se explica, en parte, por los visibles vínculos que existen entre la ayuda al desarrollo y la configuración del orden mundial, y la forma en la que se resuelvan dentro de ese “orden” los problemas de la equidad, la justicia y la dignidad humana, a las que inevitablemente va a afectar la naturaleza y el sentido de la globalización y de los cambios en curso en la sociedad internacional.

1.2 Enfoques teórico-metodológicos y opciones normativas en el debate sobre el futuro de la ayuda al desarrollo

Considerar que existe una relación dialéctica entre las transformaciones que se han producido en el sistema internacional y los cambios registrados en la políticas de ayuda puede parecer innecesario. Sin embargo, sólo una parte de la abundante literatura que se ha ocupado de los cambios en la políticas de ayuda asume esa relación, y son relativamente escasas las investigaciones que hacen de ella su objeto de estudio. Son frecuentes, por el contrario, los estudios que asumen que el orden internacional en el que se insertan las políticas de ayuda es una variable ajena al análisis. Esto podría estar justificado en algunos casos por razones metodológicas, pero también puede responder a supuestos ideológicos y teóricos no explicitados. Dar por sentado el marco internacional y la conformación actual de la cooperación internacional al desarrollo significa aceptar las relaciones de poder y el particular orden social en el que se fundamentan esas realidades, y a las que tienden a ser funcionales, y por ello contribuir a su mantenimiento. Entre los ejemplos de este tipo de textos se encuentran gran parte de los que emanan de la OCDE o de las instituciones de Bretton Woods, que como ninguna otra son un instrumento de los países industrializados. También es un ejemplo de ello buena parte de la literatura económica de la última década sobre la eficacia y el impacto de la ayuda, que a menudo parte del supuesto de que ésta realmente responde a sus objetivos declarados —esto es, a promover el crecimiento económico y el bienestar social—, por lo que es frecuente que haga abstracción de las variables políticas, o tiende a minimizar su

importancia, a pesar de que éstas suelen ser un factor crucial para explicar la asignación de la ayuda bilateral.

En este sentido, puede ser esclarecedora la distinción que hace Robert Cox (1996: 88) entre la indagación teórica para resolver problemas (*problem-solving theory*), y la teoría crítica (*critical theory*). La primera asume que el sistema dominante establece los parámetros en los que se produce la acción, y se centra en el análisis de ésta, sin preguntarse por ese sistema; por tanto, aceptando los valores y las relaciones sociales existentes como la expresión de un “orden natural”. Al asumir la coherencia funcional de los fenómenos existentes, este tipo de análisis se orienta a atenuar los antagonismos y disfunciones del sistema, contribuyendo al mantenimiento del statu quo. La teorización crítica, por el contrario, se pregunta por los valores, las relaciones de poder y las estructuras que sustentan un particular orden social, al que se considera contingente y por lo tanto susceptible de transformación, y trata de identificar los elementos de conflicto y su potencial de cambio. Por esta razón, la teoría crítica es histórica, mientras que la resolución de problemas presupone, erróneamente, el carácter estático, y por lo tanto ahistórico, de las estructuras y conceptos dominantes. La teoría crítica también cuestiona los modelos teóricos con pretensión de objetividad, ya que toda teorización responde a un contexto histórico determinado, y forma parte de contiendas ideológica y políticas entre fuerzas sociales hegemónicas y contrahegemónicas.

La teoría crítica es, por lo tanto, de carácter histórico-estructural, y por su propia naturaleza desborda el marco estrictamente económico o político que a veces se encuentra entre los estudios de la ayuda al desarrollo y cuestiones conexas. Según este enfoque, sólo en el contexto de la interacción entre economía y política, entre Estado y mercado, entre poder y riqueza, es posible esta aproximación crítica a la ayuda y, en general, a las realidades de la economía política internacional. Como ha señalado Björn Hettne (1995: 154), «*El análisis del fenómeno de la ayuda desde la perspectiva de la Economía Política Internacional, más que en términos de los objetivos declarados oficialmente por ella, podría revelar nuevas dimensiones sobre su papel actual en la economía política internacional, por ejemplo como mecanismo de estabilización y de posterior difusión de valores cruciales en el orden hegemónico mundial*».

Las diferencias entre una y otra perspectiva desbordan el ámbito epistemológico, ya que la teoría crítica supone una opción normativa a favor de órdenes sociales y políticos alternativos. Cox señala que estas dos perspectivas no son excluyentes, y que a menudo se sitúan en niveles de análisis distintos. Su relevancia depende del contexto histórico. En una fase de cambio acelerado, como la que ahora atraviesa el sistema internacional, la teoría crítica permite aprehender los factores del cambio, y trazar escenarios y proyectos políticos alternativos.

Este capítulo se sitúa en esta última perspectiva, y asume que en el debate sobre el futuro de la ayuda y la cooperación internacional al desarrollo es también un debate sobre la estructuras y la distribución de la riqueza y el poder en la economía política internacional, y que las polémicas sobre su evolución y reforma son un reflejo de los valores y los proyectos en conflicto sobre el futuro orden mundial.

Partiendo de esta premisa, el capítulo examina las fuerzas históricas y las estructuras hegemónicas que explican la particular configuración institucional, la fisonomía y tendencias actuales del sistema de cooperación; a partir de ese recuento histórico, se describen sus principales características y los factores y dinámicas de cambio que está introduciendo el proceso de globalización. Finalmente, y a la luz de todo lo anterior, se revisa el debate contemporáneo sobre el futuro de la cooperación al desarrollo, y se intentan identificar las principales posiciones en pugna: la crítica liberal, que aboga por su desaparición en el marco más general de la reducción de intervención pública en la economía política mundial; la posición de consenso de los Gobiernos donantes, que básicamente aboga por el mantenimiento del statu quo, aun aceptando algunos cambios en las prioridades de la ayuda; y las posiciones críticas que abogan por la transformación de la ayuda en el marco, más general, de un proyecto político para la globalización basado en valores democráticos, de equidad y de justicia social.

1.3 Actores, interacciones y estructura: la cooperación al desarrollo como “sistema”

Para describir la cooperación internacional para el desarrollo se recurre en este trabajo a la noción de “sistema”. Este concepto, que se utiliza a efectos metodológicos, permite considerar la cooperación al desarrollo como unidad de análisis, y al mismo tiempo distinguir

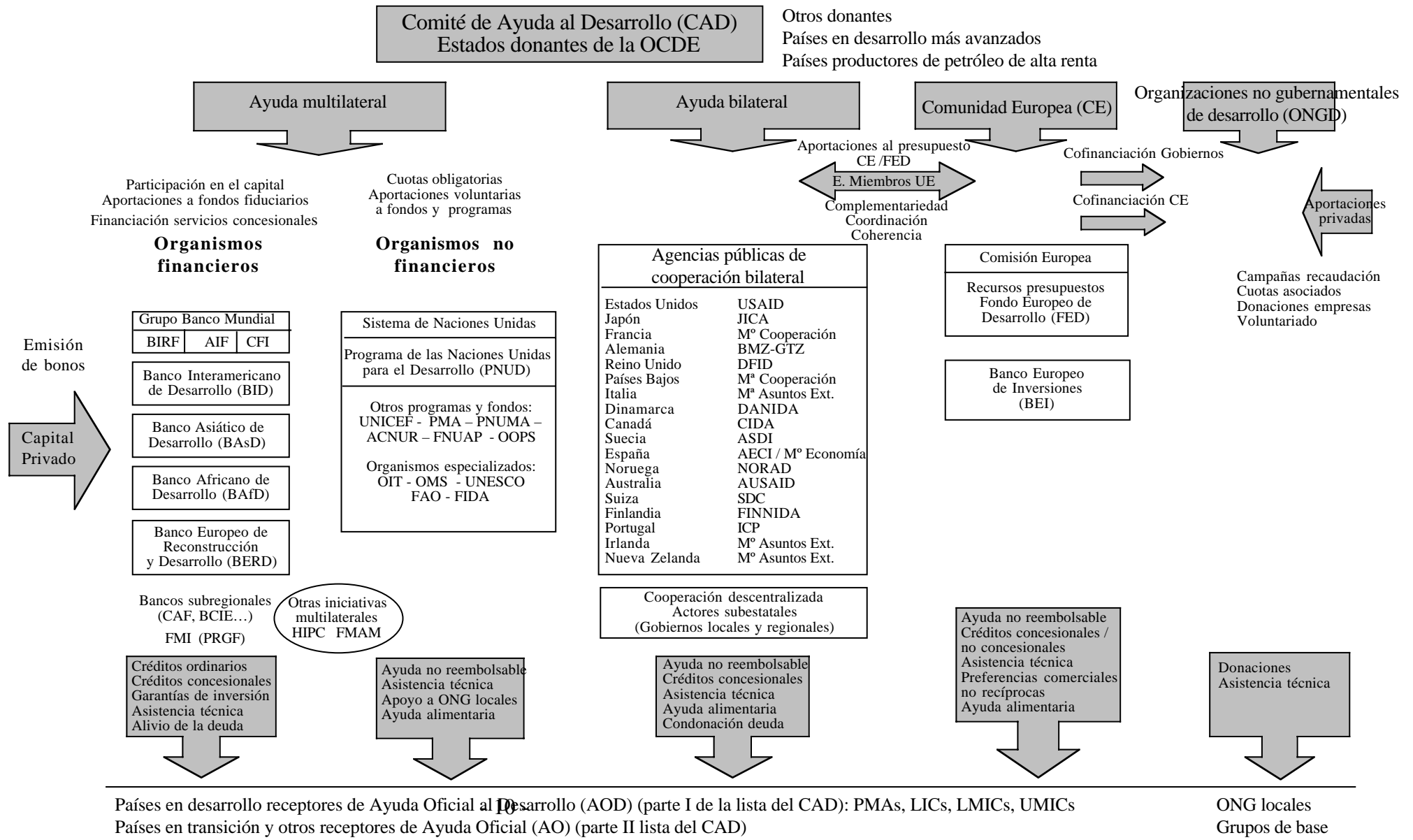
sus elementos constitutivos: los actores, las interacciones, las dinámicas y la estructura. Esta última se define como una particular configuración en la distribución del poder, que ordena y jerarquiza a los actores del sistema y condiciona sus pautas de interacción. Los actores más importantes del sistema, que no se van a tratar en estas páginas, se han recogido en el gráfico 1.⁵

Se utiliza el concepto de “sistema” debido a la particularidad y la autonomía relativa de la cooperación internacional al desarrollo como ámbito específico de las relaciones internacionales, y más en concreto, de la economía política internacional, aunque también podría ser considerada como un “subsistema” desde la perspectiva de esas relaciones.

La diferenciación entre un sistema y sus componentes también es pertinente para solventar el problema de los niveles de análisis, que no siempre está bien resuelto en los estudios sobre cooperación y ayuda al desarrollo. La cooperación al desarrollo es una realidad distinta y más compleja que la mera agregación de los actores que intervienen en ella. El hecho de que esos actores vean condicionadas sus políticas por el sistema del que forman parte es una muestra de ello. Es frecuente que la cooperación al desarrollo sea definida como un ámbito especializado de la política exterior de los Estados donantes. Este tipo de definiciones, que se sitúan en el nivel de los actores, son insuficientes porque omiten a los Estados receptores, a las organizaciones internacionales y a otros actores integrados en el Sistema, pero son aún más insatisfactoria si el nivel de análisis es el del sistema en su conjunto. Esta cuestión también alude a otro debate teórico y metodológico de gran importancia en el estudio de las relaciones internacionales: el que examina la relación entre “agente” (*agency*) y “estructura”. La estructura, como se ha indicado, emerge de una particular configuración de actores, de poder y de interacciones. Pero la estructura también define el comportamiento y la naturaleza de esos actores, y debe estar presente tanto en el análisis del sistema en su conjunto, como en el que se sitúa en el nivel de los actores concretos.

⁵ La descripción detallada de los actores y los instrumentos del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo es el objeto de Gómez y Sanahuja 1999, en esta misma colección.

Gráfico 1
El sistema internacional de ayuda al desarrollo. Actores e instrumentos



2. Las dinámicas históricas en la configuración del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo

Björn Hettne (1995: 154) ha subrayado el carácter histórico y contingente del sistema internacional de cooperación al desarrollo, al afirmar que *«La ayuda internacional, al menos como un rasgo permanente de las relaciones internacionales, es un fenómeno bastante nuevo. No sabemos, incluso, cuán permanente es»*. Es bastante obvio que su configuración actual no responde a un diseño ordenado y coherente ni a criterios supuestamente racionales. La aparición de la ayuda al desarrollo y su actual fisonomía son el resultado de las dinámicas históricas que han dado forma al sistema internacional contemporáneo: en primer lugar, la confrontación Este-Oeste y el bipolarismo. En segundo lugar, el proceso de descolonización y el conflicto Norte-Sur. En tercer lugar, las dinámicas de la globalización y la paulatina integración de la economía mundial. Los tres procesos están muy relacionados, y en la explicación de la mayor parte de los acontecimientos clave de la evolución de la cooperación al desarrollo es necesario recurrir a esas tres dinámicas históricas, aunque aquí se tratan por separado en aras de una mayor claridad expositiva.

2.1 Ayuda económica e intereses estratégicos: la cooperación al desarrollo y la confrontación este-oeste

Poco después de la caída del muro de Berlín, Keith Griffin (1991: 647) afirmaba que *«La ayuda externa es un producto de la Guerra Fría, de la división del mundo en el Primer, Segundo y Tercer mundo y de la hostilidad de las superpotencias. Si no hubiera sido por la Guerra Fría no habrían existido programas de ayuda merecedores de tal nombre (...) las consideraciones diplomáticas han sido claramente importantes (...) las ventajas comerciales pronto se convirtieron en un motivo prominente (...) y por supuesto hubo genuinos motivos humanitarios (...). Pero el conflicto entre las superpotencias fue condición sine qua non»*. Esta afirmación puede parecer exagerada, pues descuida algunos factores importantes para explicar la aparición de la ayuda al desarrollo, como el proceso de descolonización y la redefinición de los vínculos económicos y políticos entre las antiguas metrópolis y sus ex-colonias. Griffin, sin embargo, reconoce el papel determinante que ha tenido la confrontación

Este-Oeste en la aparición de la ayuda económica, y la fuerte influencia que ha tenido el conflicto bipolar en su evolución y su configuración actual.

Si se examina la historia de la ayuda al desarrollo en el contexto de la guerra fría, se percibe con claridad cuán importantes han sido las motivaciones estratégicas a la hora de justificar y orientar la cuantiosa ayuda económica de este periodo, y en especial la otorgada por las superpotencias. No es el propósito de este capítulo realizar un recuento histórico exhaustivo al respecto, pero es necesario recordar que el propio “Plan Marshall” de 1947, que aunque dirigido a países industrializados es uno de los acontecimientos fundacionales de la cooperación al desarrollo, fue también uno de los hechos clave de la división de Europa, la “estrategia de la contención” del comunismo y el enfrentamiento bipolar. En ese momento ya existían incipientes instancias multilaterales para financiar la reconstrucción, pero el lanzamiento del Plan Marshall, significó el cese de la financiación estadounidense a las actividades de reconstrucción de Naciones Unidas, y condujo al Banco Mundial a buscar nuevas funciones en los países en desarrollo. Ello mostró que Estados Unidos dejaba atrás el compromiso multilateral del periodo Roosevelt, a pesar de que éste era muy limitado, y que consideraba que sus objetivos estratégicos requerían instrumentos de mayor entidad y, sobre todo, las posibilidades de control político que sólo ofrece la ayuda bilateral.

Las prioridades geográficas y la pauta de la asignación de la ayuda por países a lo largo de toda la guerra fría revela que la asistencia económica de las superpotencias se orientó a sus respectivas zonas de influencia, a sus aliados estratégicos, y a países a los que se deseaba atraer, neutralizar o se encontraban inmersos en conflictos insertos en la dinámica Este-Oeste.⁶ El caso de Estados Unidos está más estudiado y es el más visible. Europa Occidental fue la principal destinataria de ayuda económica hasta la finalización del Plan Marshall. A partir de 1950 la ayuda se extendió a los países del tercer mundo, al amparo de una legislación que vinculaba expresamente la ayuda y la seguridad nacional del donante. Aunque el marco legislativo cambió en 1960, y el desarrollo se convirtió en un objetivo expreso, ello no alteró significativamente esa pauta de asignación de la ayuda.⁷ Asia se convirtió en el principal

⁶ Para el caso de Estados Unidos, ver Conteh-Morgan 1990, Ruttan 1996 y Sanahuja 1999. Para la Unión Soviética, ver Dannehl 1995 y Raffert y Singer 1996: 65-69.

⁷ En 1950 se aprobó la *Mutual Security Act* (MSA), que vinculaba la ayuda a la firma de acuerdos defensivos o la pertenencia a las alianzas militares impulsadas por Estados Unidos, al establecimiento de bases militares o al apoyo de regímenes políticos afines. En 1954 se aprobó la legislación de la ayuda alimentaria PL-480, por la que ésta se convertía epresante en instrumento de la política exterior, y se excluía como beneficiarios a “países no

destino de la asistencia económica y militar desde el triunfo comunista en la guerra civil china hasta la guerra de Vietnam. En el caso de América Latina, la ayuda evolucionó conforme lo hacían los movimientos revolucionarios: en 1960, tras la llegada de Castro al poder, se lanzó la “Alianza para el Progreso”. Tras la revolución sandinista de 1979 en Nicaragua, la Administración Reagan lanzó un vasto programa de ayuda económica y preferencias comerciales en Centroamérica y la Cuenca el Caribe. Sin embargo, los principales receptores de ayuda económica y de otros tipos de asistencia militar y de seguridad tras el fiasco de Vietnam fueron Israel y Egipto. Desde los Acuerdos de Camp David de 1979, ambos países han recibido más de 5.000 millones de dólares anuales, de los que 3.000 millones eran asistencia económica que calificaba como AOD. La ayuda a estos dos países se ha convertido en un rasgo característico de la ayuda de Estados Unidos e incluso del sistema de ayuda en su conjunto.⁸ Es significativo observar que tras la caída del muro de Berlín la ayuda a Israel y Egipto se ha mantenido invariable. Durante más de treinta años, estos dos países se han situado en el primer y segundo puestos en la escala mundial de receptores de ayuda de Estados Unidos, y el drástico recorte que ha experimentado la ayuda estadounidense en los años noventa, debido a la fuerte presión del Partido Republicano, no ha afectado a estos dos países. En contraste, después de 1989 Europa del este y las repúblicas de la ex-Unión Soviética apenas han recibido asistencia de Estados Unidos, y buena parte de la ayuda destinada a la Federación Rusa, a Ucrania y a Bielorrusia este vinculada al desmantelamiento del armamento nuclear (Ruttan y Zeuli 1996). Todo ello pone de manifiesto que, aunque el muro de Berlín haya caído, hay una clara continuidad respecto a los intereses estratégicos, y aunque puede haber otros objetivos en juego, la ayuda económica se ha asignado en función de esos intereses.

La Unión Soviética otorgó sumas sensiblemente inferiores y los datos son más imprecisos (Raffert y Singer 1996: 65-69), pero la pauta fue muy similar. La mayor parte de los flujos se orientaron a los países en desarrollo alineados o próximos a su esfera de influencia. La ayuda

amigos”. Las metas de desarrollo, totalmente ausentes en esos dos instrumentos, aparecen por primera vez en la *Foreign Assistance Act* (FAA) de 1960, que derogó la MSA y sigue en vigor en la actualidad. Esta ley, que por primera vez definía objetivos de desarrollo para la ayuda externa de Estados Unidos, era un resultado de la doctrina liberal de la contención (*Liberal containment*) impulsada por los demócratas de Kennedy, según la cual el desarrollo económico contribuiría a la estabilidad política, cerraría el paso a los comunistas y de esta forma contribuiría a la seguridad nacional y el bienestar de Estados Unidos.

⁸ Aunque se trata de flujos de distinta naturaleza, la ayuda económica de Estados Unidos a estos dos países supone el 5% de la AOD mundial total. A partir de 1997 Israel dejó de ser considerado “país en desarrollo” por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y la ayuda económica que antes computaba como AOD dejó de recibir esa calificación.

soviética fue muy visible en Cuba, en Siria o Irak, en Vietnam del norte o en la Etiopía de Mengistu, por citar algunos ejemplos. Es interesante observar que algunos países en desarrollo —la India es el caso más notable— utilizaron la competencia bipolar y la *aid rivalry* para captar fuertes flujos de asistencia de ambas superpotencias, logrando mantener cierta independencia respecto a los donantes. Generalmente, cambios en el alineamiento externo comportaban cambios en los donantes. Egipto es un ejemplo claro. La costosa presa de Asuán fue construida con capital y tecnología soviética, pero a partir de 1970, con Anwar el Sadat en el poder, Egipto se alejó de la órbita soviética. En 1972 Sadat interrumpió abruptamente los proyectos financiados por la URSS y expulsó a miles de técnicos soviéticos. La cuantiosa ayuda económica de Estados Unidos cubrió ese vacío y facilitó el cambio de alineamiento de Egipto. Ello hizo posible los acuerdos de Camp David de 1979, con los que Sadat rompió la unidad árabe, y que condujeron a una alianza estratégica entre Estados Unidos y Egipto que mostró su vigencia en la Guerra del Golfo.

La ayuda bilateral de otros donantes y las instituciones multilaterales no permanecieron al margen del conflicto Este-Oeste. Estados Unidos intentó que sus aliados incrementaran sus aportaciones para “compartir la carga” que suponía asegurar los intereses de Occidente en el mundo en desarrollo. El concepto de *burden-sharing* es un factor importante, entre otros, para entender el origen y desarrollo, por ejemplo, del programa de asistencia económica que Japón inicia en los años sesenta. En 1960 Estados Unidos impulsa la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en el seno de la OCDE, con el propósito de que las nacientes políticas bilaterales de cooperación de los países de Europa, en los que el vínculo postcolonial tenía mucho peso, también fueran funcionales a los intereses estratégicos de Occidente, en cuya definición, obviamente, Estados Unidos tendría un papel clave.

Respecto a las instituciones multilaterales, es sabido que la Organización de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas en el desarrollo económico y social a menudo se convirtieron en escenarios del conflicto bipolar, y ello contribuyó a paralizarla y a debilitar su actuación en este campo. Las nacientes instituciones de Bretton Woods y el incipiente sistema de la ayuda internacional tampoco pueden verse al margen de las realidades geopolíticas de su época. Bretton Woods fue uno de los escenarios en los que se pusieron las bases de la *Pax Americana* y de la alianza occidental frente a la Unión Soviética y sus aliados (Sanahuja 1999: 14-22). Las instituciones de Bretton Woods estaban firmemente ancladas en el bloque

occidental, ya que Estados Unidos contaba con el 35% de los votos y tenía derecho de veto en sus órganos de gobierno, el dólar tenía un papel central en el sistema, y su sede se estableció en Washington. La Unión Soviética anunció en 1946 que no formaría parte del FMI y del Banco Mundial, arrastrando consigo a sus aliados y satélites. Según sus Estatutos, ambas instituciones deberían mantenerse al margen de “controversias políticas”, y actuar siguiendo criterios exclusivamente “técnicos”. Como se verá, ello constituyó un argumento muy útil para proporcionar apoyo financiero a regímenes políticos dictatoriales, y no evitó que tanto en la esfera económica como geopolítica Estados Unidos se sirviera de ambas instituciones para afirmar sus intereses estratégicos a través de la orientación del crédito y el apoyo financiero (Brown 1992: 256-271; Sanahuja 1999: 42-43).

La guerra fría ya terminó, pero los intereses estratégicos y de seguridad siguen estando muy presentes, como muestra la ayuda de Estados Unidos a Israel y Egipto, en un área en la que hay evidentes intereses energéticos, la continuada asistencia occidental a Rusia, o los importantes flujos de ayuda otorgados a países en los que se producen drogas ilegales. Rusia es un caso significativo: a pesar de la corrupción, el desvío de fondos y el reiterado incumplimiento de la condicionalidad impuesta por el FMI o el Banco Mundial, los libramientos no se han interrumpido debido a que se considera que la inestabilidad de Rusia, que a pesar de su postración económica es una temible potencia nuclear, sigue siendo una amenaza a la seguridad de Occidente, o bien porque se necesita su asentimiento a la ampliación de la OTAN al Este, o a intervenciones como la de Kosovo.

A modo de conclusión de este apartado, durante casi medio siglo, las políticas de ayuda han sido funcionales al ejercicio de la hegemonía y a los objetivos estratégicos de las principales potencias, y las consecuencias de este hecho siguen siendo muy visibles en la configuración del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo, y en los supuestos en los que éste se basa. La vinculación casi automática que se establece entre intereses nacionales, seguridad nacional, política exterior del estado y ayuda externa; el peso reducido de la ayuda multilateral frente a la ayuda bilateral; la presencia hegemónica de Estados Unidos y del Occidente industrializado, y la distribución de poder en el conjunto del sistema de ayuda, y en particular en las instituciones financieras multilaterales, son algunas de esas consecuencias. Como se verá, la globalización está empezando a alterar esa realidad, pero el legado de la guerra fría sigue estando presente.

2.2 *Preferencias comerciales y financiación concesional: la ayuda al desarrollo y el conflicto Norte-Sur*

La configuración del sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo también ha experimentado cambios como resultado de las presiones y las iniciativas de reforma de los países en desarrollo y de reciente descolonización. Entre las cuestiones más controvertidas en el llamado “conflicto Norte-Sur” se encuentran la financiación del desarrollo y el marco regulador del comercio internacional.

Es importante recordar que la mayor parte de los países en desarrollo, aún sometidos al dominio colonial, no pudieron participar en las conferencias internacionales de Bretton Woods (1944) y Ginebra (1947), en las que se pusieron las bases del sistema económico internacional de posguerra, se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y se definieron los principios y las normas reguladoras de la financiación y el comercio internacional. Esas conferencias dieron lugar a un marco institucional y normativo relativamente avanzado en relación al periodo de entreguerras, en el que el libre juego de las fuerzas de mercado, en ausencia de un marco regulador internacional, condujo a la más grave crisis económica de la era industrial. Los acuerdos de posguerra, sin embargo, respondieron básicamente a los intereses del Occidente industrializado y en particular al gran vencedor de la II Guerra Mundial, Estados Unidos, y por ello no alteraron el carácter estatocéntrico del sistema internacional, y dieron lugar a un multilateralismo de matriz hegemónica y de carácter subsidiario respecto al libre mercado, al que se le otorgó el papel central en la regulación del comercio y el acceso al capital. Desde la perspectiva liberal dominante en las conferencias de posguerra, el crecimiento económico y el desarrollo de los países del sur sería el resultado natural de los intercambios comerciales y de la inversión privada. En este marco, el papel de la ayuda pública sería muy reducido y de carácter complementario respecto a los flujos privados, limitándose a ámbitos en los que existieran “fallos” de mercado. Esto explica, en parte, el reducido tamaño con el que nació el Banco Mundial —mucho menor, desde luego, que el ambicioso fondo multilateral de inversiones del Plan Keynes, descartado en Bretton Woods—, y el rechazo inicial de los países industrializados a crear otros mecanismos internacionales de financiación del desarrollo.

¿Qué significaba todo esto en la práctica? Los países en desarrollo y de reciente descolonización que deseaban obtener capital de inversión de bajo coste para financiar las acuciantes necesidades de infraestructura, educación, y en general para la industrialización y la modernización de sus sociedades, se encontraron con una situación muy adversa: en primer lugar, el capital privado y la banca internacional se mostraron reacios a invertir y/o otorgar crédito a gobiernos y a países recién constituidos y/o en los que existía un gran potencial de riesgo e inestabilidad. Si estos países lograban obtener crédito, era con tipos de interés y condiciones mucho más duras que las vigentes en el mercado internacional, como lógica compensación por la elevada calificación de riesgo del prestatario. El Banco Mundial, en segundo lugar, no podía suplir esas carencias debido a su reducido tamaño, y su particular estructura institucional. Hay que recordar que esta institución obtiene sus recursos a través de emisiones de bonos en los mercados internacionales. Para ello es necesaria la confianza de los inversores y una buena calificación de riesgo, y ello demanda un comportamiento financiero ortodoxo, incluyendo duras exigencias para acceder a los préstamos. En la práctica, ello significó actuar de forma muy similar a la de un banco internacional privado: conceder crédito sólo a los países en desarrollo más solventes y de mayor renta, y dejar al margen a los países más pobres e insolventes. Si a este hecho le añadimos que el Banco prestaba en términos cercanos a los del mercado, se puede comprender la insatisfacción que generó esta Institución entre los países en desarrollo. En tercer y último lugar, existía la ayuda oficial bilateral, pero ya se ha señalado que a menudo suponía enajenar parte de la independencia y la soberanía nacional de Estados recién independizados, que pretendían mantenerse al margen del conflicto bipolar.

Desde mediados de los años cincuenta, los países en desarrollo desplegaron una estrategia de reforma del sistema financiero internacional encaminada a obtener mayores volúmenes de capital de inversión y recursos de carácter concesional; esto es, en mejores condiciones que las vigentes en el mercado. Se propuso, en concreto, la creación de un fondo multilateral gestionado por Naciones Unidas —el denominado “Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico” o SUNFED, por su acrónimo inglés—, y de bancos regionales de desarrollo, en ambos casos con una importante participación financiera de los países industrializados. El proyecto del SUNFED era el más avanzado: este Fondo se financiaría con contribuciones obligatorias y progresivas, con lo que el grueso de la financiación recaería en

los países industrializados. Los créditos tendrían un alto grado de concesionalidad, y se otorgarían conforme a criterios objetivos basados en el nivel de desarrollo. Finalmente, se gobernaría de acuerdo a los principios y reglas vigentes en las Naciones Unidas —esto es, un Estado, un voto—, por lo que los países en desarrollo tendrían mucha más influencia en la definición de sus políticas.

Ante la posibilidad de que el proyecto del SUNFED pudiera ser aprobado por la Asamblea General, hacia 1959 los países industrializados aceptaron conceder financiación concesional, pero sólo si ésta se canalizaba a través del Banco Mundial, en cuyos órganos de gobierno tenían asegurado un papel preeminente. En un visible cambio de política, motivado por los procesos revolucionarios en el Tercer Mundo y en particular por lo ocurrido en Cuba, Estados Unidos propuso en septiembre de 1959 la creación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) dentro del Grupo Banco Mundial. La nueva entidad era muy diferente al SUNFED: se financiaría a través de contribuciones voluntarias, tendría un sistema de toma de decisiones y de distribución del poder de voto similar al del Banco Mundial, y asignaría los recursos en función del comportamiento económico del receptor. La creación de la AIF, como reconoció el propio Banco Mundial, tenía como objetivo primordial evitar la aparición del SUNFED y aplacar las demandas de financiación concesional de los países en desarrollo, al tiempo que se reforzaba al Banco Mundial, se aseguraba el control de los países industrializados sobre la financiación del desarrollo, y se aseguraba que ésta no tendría carácter obligatorio ni progresivo. Esta iniciativa acabó con el proyecto de Naciones Unidas. En su lugar se estableció un mecanismo mucho más limitado para actividades de preinversión: el “Fondo Especial de Naciones Unidas” (UNSF). En 1965 este Fondo se fusionó con el “Programa Ampliado de Asistencia Técnica” (EPTA) de esta organización, dando lugar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).⁹

¿Por qué se destaca este episodio? El fracaso del SUNFED y la creación de la AIF han tenido consecuencias duraderas en la conformación del sistema internacional de cooperación al desarrollo: se definió una particular “división de tareas”, todavía hoy vigente, en la que el Grupo Banco Mundial —y a través de éste, los países industrializados— controlan el acceso al capital de inversión y el “núcleo duro” de las políticas de desarrollo; esto es, la

⁹ Debido a su importancia, este episodio ha sido ampliamente tratado por la bibliografía sobre las relaciones Norte-Sur. Un excelente análisis, aunque desde la perspectiva realista, es el de Krasner 1989: 152-155.

infraestructura productiva y, en fechas más recientes, el ajuste estructural y la reforma económica. En manos de las Naciones Unidas quedaron las actividades de asistencia técnica, la salud y la educación, la ayuda humanitaria y en general las áreas “blandas” del sistema (Singer 1995: 24). Este reparto de funciones no sería perjudicial si existiera un verdadero control multilateral del conjunto, en el que los países del Sur tuvieran una participación equitativa, o cuanto menos una adecuada coordinación, pero nada de esto ha existido durante décadas.

Posteriormente, los países del sur plantearon otras iniciativas para financiar el desarrollo y distribuir de forma más equitativa la riqueza mundial. En la conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, por ejemplo, se acordó el cobro de un canon por el uso y explotación de los recursos marinos, con el que se financiarían actividades de desarrollo y transferencia de tecnología a los países del sur. Este y otros gravámenes por el uso de los recursos comunes permitiría generar un flujo de recursos relativamente cuantioso, estable y bajo control multilateral, desvinculando la financiación del desarrollo de los presupuestos gubernamentales de los donantes. Ello evitaría que la ayuda estuviera condicionada por la política exterior, por la agenda doméstica y por limitaciones fiscales del donante, y/o por el inestable mercado internacional de capitales. Esta iniciativa, sin embargo, no tuvo éxito debido al fracaso relativo de la Convención del Derecho del Mar. Estados Unidos y otros países industrializados se negaron a ratificarla, y una década después, tras lograr que se reabriera la negociación, consiguieron eliminar sus componentes redistributivos.

En definitiva, estos hechos muestran los límites del proyecto reformista de los países en desarrollo, y de su poder real en la economía política internacional y en el sistema bipolar. El sur intentó sustituir o por lo menos atenuar los principios liberales que fundamentaban el marco regulador de postguerra, a través de nuevos mecanismos multilaterales de carácter público. Aunque aceptaron la idea de la financiación concesional como excepción a los principios liberales, los países industrializados no estaban dispuestos a aceptar nada que se pareciera a un “impuesto internacional sobre la renta”, a una “hacienda mundial” o un incipiente “sistema de bienestar social internacional”, ni siquiera a facilitar recursos a una entidad que no pudieran controlar. La idea de establecer “impuestos mundiales” vinculados a la producción de bienes públicos globales sigue teniendo adeptos, y los nuevos problemas globales la han hecho aún más atractiva. Propuestas como el “impuesto Tobin”, lanzada por el

Premio Nobel de Economía James Tobin, contribuiría a limitar las transacciones especulativas y con ello, el riesgo de inestabilidad de los mercados financieros internacionales, y rendiría una cifra anual, según diversas estimaciones, muy cercana a la AOD total. También han recibido una atención considerable la propuesta de establecer “ecotasas” globales, ya que alentarían un uso más eficiente de los recursos y una correcta imputación de costes ambientales y la valoración de los beneficios y los “servicios” ambientales de los bosques y de otros recursos.¹⁰

En los otros ámbitos antes citados los países en desarrollo también lograron algunos avances. En 1960 Estados Unidos, conmocionado por la revolución cubana, accedió a la creación el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el primero de los bancos regionales, y poco después se sumarían al sistema internacional de ayuda el Banco Africano de Desarrollo (1963) y el Banco Asiático (1966). Los países industrializados han ido adquiriendo una participación importante en el accionariado de estas instituciones, pero en comparación con el Banco Mundial, los países en desarrollo tienen mucho más poder de voto en estas instituciones, y ello explica que exista un mayor sentido de pertenencia por parte de sus prestatarios, y sus políticas hayan sido más cercanas a sus intereses. No obstante, su autonomía real ha estado limitada por la necesidad de mantener dentro de su accionariado a los países de la OCDE, ya que sin esa presencia la credibilidad y solvencia de estas instituciones estaría en entredicho. Este hecho es muy visible si se compara el Banco Asiático de Desarrollo, el más sólido pero también el más ortodoxo, y el Banco Africano de Desarrollo, que nació rodeado de una fuerte carga ideológica antiimperialista, pero también se ha caracterizado por graves problemas financieros desde su creación.¹¹

En los años setenta, la “diplomacia económica” de los países en desarrollo, agrupados en el G-77, logró algunos avances al amparo del “diálogo Norte-Sur”. A ese diálogo contribuyó la creciente interdependencia económica entre el mundo industrializado y en desarrollo, y la percepción de vulnerabilidad relativa y de aparente redistribución del poder entre el norte y el sur, que se extendió entre los países industrializados tras la crisis del petróleo y la creación de

¹⁰ Un interesante compendio de propuestas para la financiación del desarrollo a partir de “impuestos globales” en Overseas Development Institute 1996.

¹¹ La más completa y actualizada serie de estudios sobre los bancos regionales de desarrollo es la patrocinada por el Centro Norte-Sur y la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional. Ver Culpeper 1994, Tussie 1995, English 1994 y Kappagoda 1995.

organizaciones de productores de materias primas estratégicas por parte de los países en desarrollo.

En esa década, como respuesta parcial a las demandas de los países del Sur en la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de 1964, se estableció el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que mejoró el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados de los países industrializados. En 1975 la Comunidad Económica Europea reformó substancialmente su régimen de “asociación” con un amplio número de países en desarrollo. La I Convención de Lomé, firmada en ese año, pretendió establecer un modelo de cooperación integral y avanzado, de carácter contractual, con instituciones paritarias, y basado en una combinación de preferencias comerciales no recíprocas, ayuda financiera y apoyo a los precios de exportación de las materias primas. Quizás Lomé no ha estado a la altura de las expectativas que generó, ni alteró las asimetrías preexistentes, pero durante mucho tiempo ha sido el modelo de cooperación más avanzado, y prueba de ello han sido las demandas de equiparación con este régimen de los denominados “países no asociados” de Asia y América Latina, que desde 1971 recibieron ayuda comunitaria siguiendo una pauta “clásica”, muy similar a la que rige en la asistencia bilateral. También en esta década se creó la única institución financiera integrada en las Naciones Unidas: el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), en cuya creación y financiación tuvieron un papel importante los países exportadores de petróleo.

Al finalizar la década, la confrontación Norte-Sur, a menudo en interacción con el conflicto bipolar, había producido cambios significativos en la economía política internacional y en el sistema internacional de ayuda al desarrollo. La aparición de la financiación concesional, las nuevas instituciones de ayuda de este periodo, el establecimiento de preferencias comerciales no recíprocas para los países en desarrollo, y la aparición de marcos reguladores para la gestión de espacios comunes (Antártida, Derecho del Mar...) con un fuerte componente redistributivo, revelan que los países del Sur tuvieron cierta capacidad de influencia. Se trató, sin embargo, de cambios que no alteraron en lo esencial el orden económico internacional de postguerra. En el ámbito comercial, las preferencias concedidas fueron contrarrestadas por una nueva oleada de proteccionismo (Acuerdo Multifibras, barreras no arancelarias...). En el ámbito financiero, en realidad fue el capital privado, y en especial los préstamos de bancos internacionales, los que cubrieron la mayor parte de las necesidades de financiación de los

países en desarrollo, que en estas dos décadas experimentaron un fuerte incremento debido al crecimiento de sus economías, y a la fuerte dependencia de divisas del modelo de industrialización adoptado. Las consecuencias de este hecho son bien conocidas: un espectacular incremento del endeudamiento externo, y a partir de 1982 una crisis prolongada que llegó a ser calificada de “crisis del desarrollo”. En una afirmación que parece marcada por la desesperanza, Keith Griffin (1991: 679) llegó a afirmar que *«La verdad es que el legado de cuarenta años de ayuda externa es la carga de la deuda, y no el desarrollo económico»*.

La crisis de la deuda, entre otras consecuencias, acabó con la “diplomacia económica” y el activismo tercermundista del G-77, obligó a abandonar tanto las reivindicaciones del “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI) como las propuestas reformistas del “Diálogo Norte-Sur”, que fue impulsado, entre otros, por la Internacional Socialista y por líderes como Willy Brandt. Al revelar la extrema vulnerabilidad económica y financiera de muchos países en desarrollo, la crisis volvió a situar al Sur en una clara posición de subordinación respecto a las economías industrializadas. A lo largo de los ochenta, el verdadero rostro del “diálogo Norte-Sur” fue el ajuste estructural y la condicionalidad de las Instituciones de Bretton Woods, que como consecuencia de la crisis de la deuda se convirtieron en actores de suma importancia en el sistema internacional de ayuda. Aunque la agenda del sur sigue vigente y se ha ido actualizando¹², los países en desarrollo son un conjunto cada vez más heterogéneo, y no han logrado recuperar la capacidad de influencia que llegaron a tener en las décadas de la descolonización. El fin de la guerra fría, paradójicamente, reforzó esta tendencia, ya que muchos países en desarrollo perdieron su posible importancia estratégica —la excepción, de nuevo, es Oriente Próximo—, y con ella la capacidad de atraer recursos y atención política de los principales donantes.

2.3 *Ajuste estructural, “Consenso de Washington” y reforma económica: la ayuda al desarrollo y la incorporación del Sur y el Este al proceso de globalización*

Hasta la década de los ochenta, los programas de ayuda reforzaron las políticas económicas y de desarrollo adoptadas en el periodo de la modernización de posguerra. En muchos casos fueron funcionales a la penetración del capital extranjero y a la creciente articulación de las economías en desarrollo con el mercado mundial, o respaldaron las primeras experiencias de

¹² Una muestra de esa puesta al día son los trabajos de la Comisión del Sur (1991).

apertura neoliberal de los años setenta. Pero casi siempre fueron funcionales a las distintas formas de “Estado desarrollista” de este periodo: a las estrategias nacionalistas vinculadas a la construcción de los nuevos Estados postcoloniales, a los regímenes nacional-populares y a experiencias populistas, y a las políticas desarrollistas de la “doctrina de la seguridad nacional”.

Aunque también existen situaciones muy diversas, en la década de los ochenta se produce un visible cambio de rumbo en las políticas económicas y de desarrollo que afecta tanto a los donantes como a los receptores de asistencia. Vista en retrospectiva, es la crisis de la deuda de 1982 la que marca el comienzo de un proceso generalizado de crisis del “Estado desarrollista” postcolonial y de abandono de las políticas económicas de talante nacionalista, y de adopción de un nuevo modelo económico, de inspiración neoliberal, conocido como “Consenso de Washington” (*Washington Consensus*), basado en la liberalización económica, el predominio de las fuerzas del mercado, la apertura externa y la supremacía del sector exportador, con el que se buscaba una nueva modalidad de inserción en la economía mundial.¹³ A partir de 1989 el proceso recibe un nuevo impulso debido al desmoronamiento del bloque del Este y el comienzo del proceso de “transición” hacia el capitalismo del anteriormente llamado “segundo mundo”. A este proceso contribuyeron decisivamente dos factores muy relacionados.: por un lado, el agotamiento del modelo de desarrollo adoptado por los países del Sur y el fracaso, por causas internas y externas, de las experiencias postcoloniales más radicales (Hoogvelt 1997); por otro lado, la adopción de programas de ajuste y reforma económica por parte del FMI y el Banco Mundial.

La adopción de “Consenso” como matriz de política económica es en gran medida resultado de la aplicación de los programas de ajuste estructural y reforma económica de las instituciones financieras internacionales y, en particular, del Fondo Monetario Internacional

¹³ La expresión “Consenso de Washington” fue acuñada por John Williamson (1990: 20-21), para referirse a las reformas favorables al mercado adoptadas en América Latina en los años ochenta, aunque en años posteriores se ha utilizado incorrectamente como sinónimo de neoliberalismo, y la agenda del “Consenso” se ha ampliado notablemente (Williamson 1999). Las diez áreas de reforma incluidas en dicho “Consenso” son las siguientes: 1) Disciplina fiscal; 2) Reducción y reestructuración del gasto público, eliminando subsidios; 3) Reforma fiscal, generalmente basada en un mayor peso de la imposición indirecta y la reducción de los tipos marginales en la imposición directa; 4) Liberalización financiera y de los tipos de interés; 5) Liberalización cambiaria, aunque se promueve un tipo de cambio competitivo para alentar las exportaciones; 6) Liberalización comercial, eliminación del proteccionismo y adhesión a las reglas multilaterales del GATT-OMC; 7) Promoción de la inversión extranjera; 8) Privatización de empresas estatales; 9) Desregulación de los mercados; y 10) Protección de los derechos de propiedad.

(FMI) y el Banco Mundial. Aunque el ajuste nació para promover la estabilización a corto plazo, pronto se convirtió en un instrumento para impulsar la reforma política a largo plazo, incluyendo dentro de su condicionalidad amplias medidas de apertura externa, liberalización comercial —incluyendo la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y la Organización Mundial del Comercio (GATT/OMC) y a las reglas comerciales multilaterales, a las que los países en desarrollo se habían mostrado renuentes— y eliminación de restricciones a la inversión extranjera y a la actuación de las corporaciones transnacionales (Sanahuja 1994: 31-33).

Ha sido un proceso generalizado. La extrema vulnerabilidad financiera provocada por la crisis de la deuda y el agotamiento de las estrategias nacionalistas de desarrollo hizo inevitable la disciplina del ajuste y, a través de éste, la adopción de programas de reforma económica de inspiración neoliberal. Desde 1982, alrededor de un centenar de países en desarrollo han aplicado este tipo de programas, casi siempre a instancias del FMI y el Banco Mundial. En muchos países se ha sucedido un programa de ajuste tras otro, con lo que la tutela de estas instituciones se ha convertido en un rasgo permanente de sus políticas económicas. Es significativo observar que los países que evitaron el masivo endeudamiento de los setenta, también fueron capaces en los ochenta de sortear el ajuste y la condicionalidad del FMI y el Banco Mundial, o al menos conservaron mayores márgenes de autonomía frente a esas instituciones. A la postre, han logrado retener un mayor grado de control sobre sus propias políticas económicas. Dentro de ese grupo de países destacan, por su importancia económica y demográfica, la República Popular China y la India.

Después de dos décadas de reformas, se puede afirmar que el ajuste estructural, en términos de economía política internacional y de relaciones Norte-Sur, fue la vía por la que los organismos de Bretton Woods, y a través de ellos, los países industrializados, pudieron imponer la ortodoxia neoliberal y restringir la libertad de elección de “vías nacionales” al desarrollo, estableciendo, con la anuencia de ciertas elites locales, un nuevo modelo económico orientado hacia los mercados externos. A través de ese modelo, los países en desarrollo se han incorporado a las dinámicas de la globalización. Ahora bien, el significado de estas políticas desborda el marco del desarrollo nacional. Como se indicó, el ajuste también expresó una nueva relación de fuerzas entre los países industrializados y en desarrollo, mucho más desfavorable para estos últimos. Es importante recordar que la Administración Reagan

rechazó frontalmente las reivindicaciones tercermundistas del G-77 y las propuestas de “diálogo Norte-Sur”, entendiendo que el restablecimiento de la hegemonía de Estados Unidos en la economía política internacional exigía el (re)establecimiento de un orden económico internacional firmemente anclado en los principios liberales, en el que las corporaciones estadounidenses no encontraran obstáculos. (Bello *et al.* 1999: 18-24).

Aunque los participantes y los procesos son distintos, el ajuste estructural y la reforma económica impulsada por las instituciones financieras multilaterales también ha sido un instrumento clave en el proceso de transición al capitalismo y de reinserción en el mercado mundial del extinto bloque del este, y por ello, se les puede considerar actores clave en la rápida incorporación de esa parte del mundo a las dinámicas de la globalización. En la particular distribución de funciones establecida por el Grupo de los Siete y las instituciones financieras internacionales, el FMI asumió el liderazgo de los procesos de estabilización, mientras el apoyo a las reformas de largo plazo —en particular las que pretendían aproximar a los países del centro y este de Europa a la Unión Europea— fue asumido por un amplio conjunto de donantes, incluyendo el Banco Mundial, la Comunidad Europea y sus Estados miembros. El mayor protagonismo europeo no impidió que el FMI y el Banco Mundial tuvieran un papel clave en la transición, sobre todo en la primera etapa, definiendo el contenido y el ritmo de las reformas. A pesar de que era una realidad muy distinta a la de América Latina o África, se recurrió al conocido recetario del ajuste y al modelo del Consenso de Washington. A menudo se optó por “terapias de choque” que pretendían la inmediata eliminación de la planificación central y la rápida liberalización de la economía; un acelerado proceso de privatización, y el control de la inflación a través de la austeridad presupuestaria y una política monetaria rigurosa. Ello, sin embargo, no siempre arrojó los resultados esperados, y sobre todo, condujo a una crisis económica y social sin precedentes, y particularmente en Rusia y las repúblicas ex-soviéticas, a un espectacular aumento de la pobreza, a la corrupción generalizada, a un “capitalismo de oligarcas” y a la aparición de mafias que controlan buena parte de la economía.¹⁴

En esta marcada reorientación de las políticas de ayuda hacia la apertura económica y la incorporación a las dinámicas de la globalización, el FMI y el Banco Mundial han tenido un

¹⁴ Un revelador estudio sobre la ayuda de Occidente en el proceso de transición, tomando como caso de estudio las actividades del Harvard Institute of International Development (HIID) en Rusia y sus desastrosos resultados es el de Wedel 1998, en especial 121-165.

liderazgo indiscutible. En otras organizaciones y en los donantes bilaterales, los cambios han sido menos acusados, pero es un hecho que otros muchos actores han incorporado, con mayor o menor énfasis, la nueva agenda, no necesariamente neoliberal, pero sí mucho más favorable al mercado y a la liberalización económica, y han otorgado un mayor protagonismo a la empresa privada dentro de las políticas de cooperación. Esto se ha reflejado en la creación de nuevas instituciones e instrumentos financieros, como los programas de apoyo a la inversión extranjera y a las privatizaciones, o el uso de garantías de inversión (Richardson y Haralz 1995). En 1990, por ejemplo, se crea el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), con el mandato de financiar los procesos de privatización y de transición al capitalismo de Europa central y oriental, y a diferencia de otros bancos regionales, sin una “ventanilla” concesional. La Comunidad Europea establece, desde finales de los ochenta, programas como AL-INVEST o ECIP, destinados a la creación de empresas conjuntas, y refuerza la llamada “cooperación económica”, destinada a los mercados emergentes. También es importante mencionar los importantes programas PHARE y TACIS, con los que la Comunidad ha apoyado los procesos de transición, y la marcada tendencia actual a sustituir las políticas de ayuda y las preferencias comerciales por acuerdos de libre comercio de carácter recíproco, como los firmados con México o Sudáfrica, o los que puedan firmarse con Mercosur o con los países ACP en el marco del nuevo Acuerdo de Cotonou, sucesor de la Convención de Lomé.

El peso de los países del Este en los flujos oficiales de asistencia no debe menospreciarse. A lo largo de los noventa, la “marcha hacia el este” de los principales donantes se ha reflejado en un visible aumento de la ayuda a estos países, tanto en términos absolutos como en la distribución porcentual de la asistencia a diferentes regiones geográficas. La ayuda de la Comunidad a Europa del Este, casi inexistente a mediados de los ochenta, era en 1997 el 21% del total, mientras que la participación de África subsahariana pasó del 60% al 30% entre 1985 y 1997.¹⁵ La financiación destinada a los países en transición no se contabiliza como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pero el incremento de los flujos en condiciones de concesionalidad a estos países, en un contexto de reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), supone un “desvío de ayuda” que se explica por la importancia de los procesos de transición para la estabilidad de los países de la OCDE y de la Unión Europea, en el marco más general de la integración económica mundial y las dinámicas de la globalización.

¹⁵ Cox y Chapman 1999: 133, con datos de la Comisión Europea.

En este contexto hay que situar la expansión de la condicionalidad que se ha registrado desde principios de los años ochenta. La condicionalidad de los planes de estabilización, inicialmente prevista para programas de estabilización de corto plazo, limitada al ámbito macroeconómico y ejercida sólo por el FMI, se ha ido extendiendo a todas las áreas y ámbitos de la cooperación al desarrollo, incluso a los sistemas de Gobierno, y la práctica totalidad de las agencias de cooperación cuentan ya con una agenda de condicionalidad muy compleja y desarrollada, que ha ido incorporando cuestiones económicas y sociales, ambientales, sobre derechos humanos, el papel de la mujer, la participación de la sociedad civil y el “buen gobierno” (*Good governance*).

La creciente controversia sobre las condiciones políticas impuestas por los donantes — promoción de la economía de mercado, sistema político (democracia liberal), vigencia de los derechos humanos, niveles de armamento y gasto de defensa, conservación del medio ambiente— demuestra, según (Hettne 1995: 154), que la ayuda y la condicionalidad que ésta trae aparejada son un mecanismo para la expansión de los valores, las instituciones y las normas que conforman un determinado orden mundial —el orden liberal de las “democracias de mercado”—, lo que según este autor supone una clara “homogeneización del espacio político” funcional a los intereses hegemónicos presentes en el proceso de globalización.

En suma, lo que estos hechos ponen de manifiesto es que las políticas de ayuda, y en especial las que han impulsado los organismos de Bretton Woods, han sido un actor clave en la incorporación, en una posición subordinada y dependiente, de los países en desarrollo y en transición a la globalización. Ahora bien, entender la globalización como el proceso por el que se crea una economía mundial y se borran las diferencias entre economías nacionales, supondría adoptar una visión reduccionista de un fenómeno con dimensiones políticas, sociales, culturales, ambientales, demográficas, y no sólo económicas. Lo que se ha destacado en este apartado es el papel de las agencias de cooperación en el proceso de liberalización y desregulación en el que se fundamenta la integración de las economías nacionales en un mercado global. En otros ámbitos en los que el proceso de globalización se está haciendo presente —el agravamiento de los problemas ambientales globales, los flujos migratorios, la inestabilidad financiera sistémica...—, el sistema internacional de ayuda está plenamente

involucrado, tanto si es parte de los problemas, como de las posibles soluciones. A esta cuestión están dedicados los siguientes apartados.

3. El sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo y el proceso de globalización: entre el cambio y la continuidad

En las secciones anteriores se ha señalado que la naturaleza y la configuración del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo es el resultado de la particular estructura de la sociedad internacional contemporánea, y de las dinámicas históricas que la han moldeado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. De la misma forma, el actual proceso de cambio en las políticas de ayuda y cooperación debe verse en el marco más general de la globalización y de los cambios estructurales que este proceso está generando en la sociedad internacional contemporánea. Como se indicó, se trata de una dinámica aún incierta, y cuya orientación futura dependerá, entre otros factores, de la actuación de distintos actores y fuerzas económicas, sociales y políticas, y de su capacidad para orientar el proceso. La globalización, como constata García Segura (1999: 325-326), es un concepto con una fuerte carga ideológica, y un proceso contestado desde el punto de vista político y teórico, y se critica su supuesta irreversibilidad, y la presunta necesidad de adaptarse acríticamente a los imperativos de este proceso. Como objeto de crecientes conflictos sociales e ideológicos, es difícil determinar el sentido y alcance del proceso de globalización, y aún más difícil hacer pronósticos sobre la forma en que ese proceso influirá, y será influido, por la evolución futura de las políticas de cooperación al desarrollo. Lo que sí parece posible, y es el propósito de este capítulo, es identificar los factores de cambio de la sociedad internacional derivados del proceso de globalización, ya que necesariamente afectarán a la ayuda al desarrollo y a sus características básicas, y con ello arrojar algo de luz a un debate en el que a menudo se hace abstracción de esos factores.

De forma resumida, entre las características más importantes del sistema internacional de ayuda al desarrollo, y los cambios que las afectan, hay que mencionar las siguientes:

- Como la propia sociedad internacional de la que forma parte, el sistema de ayuda es estatocéntrico. Se basa en el protagonismo del Estado y, como consecuencia de ello,

también es un sistema descentralizado y escasamente integrado. Es decir, no existe una autoridad centralizada que se imponga a los actores estatales y a otros actores que participan en el sistema. La centralidad del Estado, sin embargo, se ve debilitada por las dinámicas asociadas al proceso de globalización, como la transnacionalización de las economías y la erosión de las capacidades de gobernación del Estado, lo que necesariamente afecta a las políticas de ayuda, en cuanto parte de la acción exterior del Estado. También actúa en este sentido la proliferación de nuevos actores, como las ONGD y las corporaciones transnacionales, que tienen un papel creciente en el desarrollo y en las relaciones Norte-Sur.

- El sistema de cooperación es hegemónico y está fuertemente jerarquizado. El poder se distribuye de forma muy desigual entre países del norte, el sur y el este, entre Estados y actores no estatales, y entre organizaciones internacionales. La configuración de la ayuda al desarrollo responde a esa distribución del poder, y al mismo tiempo, es un instrumento del mismo. Ahora bien, la estructura del sistema y la jerarquización de los actores está modificándose debido a los cambios en la naturaleza del poder, a procesos de redistribución de éste relacionados con la globalización, a las dinámicas de regionalización, y a la creciente influencia de actores no estatales. Como consecuencia de ello, se producen visibles cambios en la importancia relativa y el papel de los actores en la ayuda al desarrollo.
- El carácter descentralizado del sistema no supone que éste sea anárquico. La cooperación internacional se encuentra altamente institucionalizada y regulada. Existe un “régimen” de la ayuda al desarrollo que abarca un amplio conjunto de principios, normas y procedimientos de actuación. Este régimen, sin embargo, está cambiando aceleradamente. La recomposición de las hegemonías, la aparición de nuevos valores y principios, y los imperativos de cooperación derivados de niveles de interdependencia en aumento son factores que contribuyen, y explican, las transformaciones en curso en ese régimen.

3.1 La pérdida de centralidad del Estado y la proliferación de actores en la cooperación internacional: ¿Hacia un sistema de ayuda al desarrollo de carácter multicéntrico?

Los Estados, sea como donantes o como receptores de ayuda, han tenido —y en parte, aún conservan— un papel central en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. Así lo pone de manifiesto el fuerte peso de la ayuda bilateral, el carácter oficial de la mayor parte de los flujos de ayuda, y el fuerte peso de las agencias públicas en su canalización y distribución. Es cierto que las organizaciones internacionales, y en especial los bancos multilaterales y las agencias, fondos y programas de Naciones Unidas, tienen un papel destacado en la movilización y distribución de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y gozan de cierta autonomía en la definición de sus políticas y la asignación de los recursos. Pero también hay que reconocer su carácter subsidiario respecto de los Estados que las componen, que siguen siendo la fuente de la práctica totalidad de los recursos que gestionan estas organizaciones. Esto también es cierto para los bancos multilaterales de desarrollo, ya que su capacidad de movilizar capital privado depende, más que de la solvencia de sus prestatarios, de las garantías gubernamentales de los Estados miembros sobre su capital autorizado. Como se puede constatar con facilidad, a ninguna organización internacional se le ha otorgado la potestad de movilizar recursos de forma totalmente autónoma para evitar que aparezca una incipiente “fiscalidad” internacional, aunque a la hora de decidir su asignación su autonomía sea relativamente mayor. Incluso en la Comunidad Europea, que es un caso singular en el sistema internacional por su carácter supranacional, está presente este rasgo. El Tratado de la Unión Europea, respetuoso con las competencias soberanas en política exterior de los Estados miembros, impone claras obligaciones de coordinación, pero estas exigencias se han encontrado con resistencias de los gobiernos nacionales, que perciben que todo lo que pueda conducir a una “comunitarización” de esta política significaría perder una valiosa herramienta de la política exterior.

Que el sistema descansa básicamente en los actores estatales conduce a que también se caracterice por estar muy descentralizado. No existe una autoridad política de rango superior al Estado en el sistema internacional, y, como consecuencia de ello, cada uno de los actores establece sus políticas, prioridades y criterios de asignación de la ayuda con una notable autonomía: los Estados, como se indicó, en el marco de su acción exterior y de sus condicionantes políticos internos; las organizaciones internacionales y las ONG, en función de sus órganos de gobierno y de sus asociados y partícipes, y de sus propias lógicas de legitimación y de actuación.

De este hecho se derivan otras consecuencias dignas de mención: en primer lugar, la ausencia de una autoridad central hace muy difícil establecer normas imperativas respecto a las cuantías de las contribuciones o los criterios de asignación de la ayuda internacional. Ésta depende, como es sabido, de la volátil generosidad del donante y de sus preferencias respecto de los destinatarios. Como consecuencia, los flujos de asistencia son inestables y de evolución incierta, lo que plantea evidentes problemas de planificación a largo plazo. También es frecuente que las políticas de los donantes sean divergentes e incluso contradictorias, como reflejo de la diversidad de enfoques y visiones del desarrollo y de los intereses en pugna en el sistema internacional. UNICEF y el Banco Mundial, por ejemplo, han estado promoviendo durante años medidas en el ámbito de la salud y la educación claramente opuestas: la primera, estimulando políticas expansivas de ampliación de las coberturas; el segundo, promoviendo medidas de ajuste y contracción del gasto que a menudo se han traducido en un visible deterioro de la asistencia, las coberturas y los indicadores de salud.

Otra consecuencia importante del carácter descentralizado del sistema de cooperación es el recurrente problema de la coordinación de los donantes, que se observa tanto en el nivel político como operacional. Este problema también afecta al interior de los gobiernos y de las organizaciones internacionales cuyas políticas de cooperación se llevan a cabo a través de varias agencias. Un ejemplo muy visible de estas carencias lo ofrece las actividades de asistencia técnica del sistema de las Naciones Unidas, en el que se integran programas, fondos y agencias especializadas con mandatos que se solapan, dando lugar a un recurrente problema de coordinación dentro del sistema y la consiguiente dilapidación de recursos (Griffin y McKinley 1996: 11-13).

La proliferación de políticas y la ausencia de coordinación por parte de los donantes imponen serios costes de transacción a los países receptores y perjudican la efectividad de la ayuda. Sin embargo, son problemas de difícil solución debido a que sus causas se encuentran en la propia estructura y naturaleza del sistema. Más allá de las mejoras parciales que se puedan obtener a partir de instancias más o menos efectivas de concertación y de planificación de la ayuda, se requeriría un notable reforzamiento de las instituciones multilaterales, y la correlativa renuncia por parte de los gobiernos, donantes y receptores, a hacer uso de sus atribuciones soberanas para satisfacer intereses nacionales de corto plazo.

Sin embargo, el carácter básicamente estatocéntrico del sistema internacional de cooperación al desarrollo se está debilitando como consecuencia de las dinámicas de la globalización, la aparición de nuevos actores y la mayor relevancia que están adquiriendo los actores no estatales y subestatales. Según Rosenau (1991: 12-16, 249-50), una de las transformaciones más importantes del sistema internacional en las últimas décadas es la aparición, junto al sistema de Estados, de un sistema “multicéntrico” caracterizado por la proliferación de actores no estatales —organizaciones internacionales, entidades no gubernamentales, fuerzas sociales—. Por el surgimiento, junto a las relaciones interestatales, de una tupida red de relaciones transnacionales protagonizadas por esos actores, y por la coexistencia de tendencias centralizadoras y descentralizadoras, de cooperación y de conflicto, en una dinámica que este mismo autor ha denominado “fragmegración” (1997: 46, 121). Este hecho es claramente visible en un sistema internacional de cooperación al desarrollo, cada vez más plural, y en el que el Estado está perdiendo su centralidad.

El primer factor a considerar es la paulatina integración de las economías nacionales en un mercado global. Ya se ha señalado que las políticas del “Consenso de Washington” aplicadas en el mundo en desarrollo reducen la autonomía del Estado a la hora de trazar el rumbo de las políticas económicas. Aunque las dinámicas son distintas, el problema también se plantea para los donantes. En un marco de apertura, los gobiernos se ven obligados a adoptar políticas económicas de carácter restrictivo: reducción de la demanda y del gasto público, y fuerte énfasis en el control de la inflación. Ello afecta en particular a las políticas de bienestar social y a la legislación laboral, que se ven sometidas a una fuerte presión a la baja que se justifica por la necesidad de alcanzar la máxima competitividad posible en el mercado internacional. Estas políticas tienen un doble efecto negativo para los países en desarrollo: por un lado, al aplicarse de forma generalizada, imponen un sesgo recesivo a la economía mundial, que perjudica en mayor medida a los países en los que el crecimiento rápido es más necesario para aumentar la renta y hacer posibles políticas de reducción de la pobreza (Alonso 2000: 350). Por otro lado, los recortes en el gasto público suponen una merma significativa en la Ayuda Oficial al Desarrollo (ver cuadro 3).

Al mismo tiempo que debilita la capacidad del Estado, el proceso de globalización genera mayores niveles de interdependencia y con ellos, intereses comunes y solidarios en aumento. El carácter estatocéntrico del sistema y el reducido papel del multilateralismo en la ayuda y la

cooperación internacional explican el peso desproporcionado que han tenido, y tienen, los intereses nacionales de los donantes en las políticas de cooperación. No puede afirmarse que exista una contradicción insalvable entre esos intereses, las necesidades de los países del sur y las soluciones cooperativas que requieren los problemas globales. De hecho, hay un amplio espacio de complementariedad si se parte de una concepción del interés propio “ampliada” capaz de integrar cuestiones globales, y la paulatina incorporación a las políticas de cooperación de las temáticas ambientales, del “codesarrollo” con las áreas de rigen de flujos migratorios, o de la lucha contra la producción de drogas ilegales, son muestra de esta tendencia. De la misma forma, cada vez es más patente que las interpretaciones restrictivas del “interés nacional” cada vez son menos útiles, y hasta contraproducentes, para orientar la acción exterior de los Estados, y las políticas de ayuda al desarrollo en particular.

Los crecientes niveles de integración de la economía mundial y de interdependencias de todo tipo generan nuevas demandas de gobernanación y el suministro y mantenimiento adecuados de “bienes públicos globales” como la estabilidad macroeconómica, la producción de marcos regulatorios estables y predecibles, la erradicación de enfermedades globales, la justicia distributiva, la gestión de espacios comunes y la conservación de la biosfera, o la seguridad humana, por citar algunos de los más relevantes.¹⁶ Sin embargo, estas demandas no pueden ser satisfechas adecuadamente por los Estados, ni por los mecanismos clásicos de cooperación interestatal, ni por las organizaciones internacionales, debido a su carácter subsidiario. Las “crisis de la globalización” (México, Asia, Brasil...), cuyo alcance dista de ser local, revelan la contradicción existente entre el alto grado de integración alcanzado en la economía mundial, y la débil capacidad institucional, normativa y financiera existente para asegurar unos mínimos niveles de gobernanación en la economía política internacional, producir esos “bienes públicos globales”, y hacer frente a la creciente desigualdad social que, paradójicamente, se genera en paralelo a la integración de los mercados.

En relación a estos problemas y contradicciones, hay que destacar elementos y tendencias de cambio en el sistema de ayuda que representan una respuesta prometedora, aunque parcial y limitada, a estas contradicciones y problemas. En primer lugar, en el ámbito ambiental existen incipientes marcos normativos y han aparecido instrumentos financieros de nuevo cuño para

¹⁶ Una discusión de este concepto y sus implicaciones para la cooperación internacional al desarrollo en Kanbur et al. 1999 y Kaul et al. 1999: 2-20.

afrontar los “problemas ambientales globales”, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), y se han propuesto esquemas análogos en el ámbito de la salud, como la propuesta Sachs para financiar la investigación sobre la malaria. En segundo lugar, los procesos de integración y el denominado “nuevo regionalismo”, por el que agrupaciones de Estados pretenden incrementar la efectividad de su acción exterior a través de la acción concertada, de instancias supranacionales, y de una mayor concentración de las acciones en las áreas más cercanas. El caso de la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, y de un eventual política de desarrollo más integrada entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, también apuntaría en esta dirección. En estas tendencias, no obstante, hay también aspectos preocupantes, y en concreto la (re)subordinación de la ayuda a intereses de política exterior, aunque estos se definan en el nivel regional y no nacional, a expensas de las metas de desarrollo. En relación a los “bienes públicos globales”, qué duda cabe de que su suministro sería beneficioso tanto para el norte como para el sur, pero la orientación de la ayuda a este propósito, que en cierta forma es una “puesta al día” de los intereses nacionales de los donantes, puede distraer recursos de las metas tradicionales, pero siempre perentorias, de la AOD: la inversión en infraestructura, en salud y educación y en otras áreas prioritarias en los países en desarrollo (Raffert 1999: 11).

La proliferación y redefinición de actores en el sistema de ayuda, y en particular el creciente papel de las ONG y de las empresas transnacionales, es uno de los factores de cambio que, al tiempo que refuerza el carácter plural del sistema de ayuda, pone en cuestión la centralidad del Estado. El espectacular crecimiento de la inversión extranjera directa (IED) desde finales de los ochenta, en términos absolutos y como proporción de los flujos totales, es el indicador más visible sobre el creciente papel de las empresas transnacionales en las relaciones Norte-Sur y en el desarrollo mundial (ver cuadro 4). En 1996 la IED a los países en desarrollo alcanzó los 285.000 millones de dólares (casi cinco veces el total de AOD de ese año), y aunque la crisis asiática y el periodo de inestabilidad posterior significó un descenso relativo, siguen siendo cifras sin precedentes (ver cuadro 4). Para valorar la importancia de este hecho, hay que recordar que a lo largo del último medio siglo, los flujos oficiales han sido los más importantes en el conjunto de los flujos de recursos a los países en desarrollo, con la excepción de los años setenta, periodo en el que el reciclaje de los “petrodólares” dio lugar a una abundante oferta de crédito privado a bajo coste, y al consiguiente proceso de endeudamiento externo. Es interesante observar que tras la crisis de la deuda, los préstamos

bancarios han perdido importancia, y se ha producido un aumento de la inversión de cartera de corto plazo, lo que se ha mostrado como un factor de inestabilidad en las recientes crisis financieras (The Economist 1993: 15-20, Overseas Development Institute 1997b).

La importancia de los flujos privados y el protagonismo de las empresas transnacionales en la IED tiene importantes implicaciones para la ayuda al desarrollo y el debate sobre su futuro. Según se señala desde círculos neoliberales, los flujos de IED probarían que el mercado ha asumido plenamente las tareas de la financiación del desarrollo. La AOD representa una asignación ineficiente de recursos al ser asignada por instancias políticas ajenas a los criterios de rentabilidad, y por ello debería ser eliminada, o limitarse a crear las condiciones que hagan posible el libre juego de las fuerzas de mercado, allí donde aún no existen. La cuestión, obviamente, no es tan simple, y la debilidad de este argumento salta a la vista cuando se examina más de cerca la composición y distribución de estos flujos, que se concentran en sectores muy rentables a corto plazo y en un número muy reducido de países emergentes, dejando al margen a la mayor parte de los países, especialmente a los más pobres, y a los sectores prioritarios para el desarrollo humano.

El otro caso son las ONGD. La aparición y crecimiento de las ONGD puede verse como un síntoma y a la vez como un factor causal de la crisis de la autoridad y de la capacidad de gobernación del Estado, y se relaciona con la fragmentación y proliferación de las identidades individuales y el surgimiento de una “conciencia global” que anuncia un nuevo “espacio político” de alcance planetario (Rosenau 1998). Junto a este hecho, hay que constatar que en los últimos años el papel de las ONGD en la canalización de recursos, y el aumento de las actividades de incidencia política y de su capacidad de actuación en el plano internacional a través de “redes” y federaciones, y sus alianzas con otros movimientos sociales han ido en aumento, hasta el punto de que para algunos autores es posible hablar de las ONG como parte de una incipiente “sociedad civil transnacional”, o como “movimiento social global” (Senillosa 1998: 48). En un mundo en el que el poder tiene crecientes demandas de legitimidad, las ONG han generado un discurso y una práctica política basada en valores e identidades emergentes y con un gran respaldo social. Ésta se ha revelado muy eficaz para deslegitimar la acción gubernamental, y se ha llegado a debatir si constituyen nuevos actores de poder. Además, han sabido apoyarse hábilmente en los medios de comunicación. Todo ello les ha permitido ejercer una creciente influencia en la agenda política internacional y en la

actuación de los Estados, las organizaciones internacionales y las empresas transnacionales. En un sistema internacional en el que el poder se transforma y se difumina entre los distintos actores, estatales y no estatales, se ha llegado a señalar que las ONG se han convertido en actores con significativos resortes de poder.¹⁷

Ahora bien, aunque esté en aumento, la influencia de las ONG no debe exagerarse, y respecto al papel central del Estado, las tendencias no son muy claras. Su papel sigue siendo secundario en cuanto a los recursos transferidos —en conjunto, suponen en torno al 10% de la AOD total—, aunque su papel puede ser algo mayor en el ámbito humanitario, en el que los gobiernos se mueven con más dificultad. También es importante recordar que la actividad de las ONG —con la notable excepción del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que es una organización singular en el ámbito no gubernamental— no está respaldada por un estatuto jurídico internacional propio, y que su actuación está sujeta a la jurisdicción del Estado en el que operan.

Por otra parte, la creciente participación de los poderes públicos en la financiación de las actividades de las ONG también pone en cuestión su carácter no gubernamental. Existen ONG claramente independientes, pero otras se han convertido en agentes de la política exterior de los Estados donantes y/o en contratistas de programas públicos de cooperación (Sogge y Zadek 1996: 84). La cuestión de la legitimidad también afecta a estos actores, y en la medida que su influencia política aumenta, también es más perentorio dar respuesta a interrogantes básicos respecto a su representatividad y su naturaleza como organizaciones democráticas y de amplio arraigo social.

Finalmente, hay que referirse al creciente peso de la llamada “cooperación descentralizada”, protagonizada por actores subestatales muy diversos: ayuntamientos, gobiernos regionales, y instituciones públicas autónomas, como las universidades. Este proceso, uno de los más dinámicos en el actual panorama de la cooperación al desarrollo, responde a factores funcionales y a la existencia de proyectos políticos nacionalistas. Entre las primeras, cabe señalar los procesos de descentralización política y administrativa, que expresan un

¹⁷ Sobre la significación de las actividades de incidencia política de las ONG y su conformación como movimiento social transnacional, puede verse Senillosa 1998, y los artículos de *The Economist* “Citizen’s groups. The non-governmental order”, 11 de diciembre de 1999, p. 18 (publicado tras la Conferencia Ministerial

“vaciamiento hacia abajo” de las competencias del Estado, así como la necesidad de dar respuestas a las demandas de la sociedad civil y sus actores, y las exigencias que plantea la inserción de las economías regionales en el mercado mundial. Junto a estas razones se encuentra la necesidad de legitimación y la búsqueda de proyección exterior de los movimientos nacionalistas, que aspiran a obtener mayor autonomía o a construir Estados separados. Todo ello conduce a la aparición de una incipiente acción exterior o “paradiplomacia” (Aldecoa y Keating 1999: 3-6). Por su contenido socioeconómico, en la mayor parte de los países donantes la cooperación al desarrollo no es considerada parte del “núcleo duro” de la política exterior, y ello hace posible que las entidades subestatales puedan utilizar la ayuda como un instrumento privilegiado en su proyección internacional. Por otra parte, esta es una política de gran visibilidad de cara a la sociedad civil y a una opinión pública más sensibilizada que en el pasado por los problemas Norte-Sur. Estas y otras razones explican el fuerte crecimiento de este tipo de actores.¹⁸

3.2 *Continuidad y cambio en el poder y la estructura del sistema internacional de cooperación al desarrollo*

El sistema internacional de cooperación al desarrollo refleja con bastante claridad las estructuras hegemónicas aparecidas tras la II Guerra Mundial, y en particular la supremacía de Estados Unidos y del Occidente industrializado. En muchos aspectos las políticas de ayuda y cooperación también han sido un instrumento funcional al mantenimiento de esa estructura. La historia de la ayuda al desarrollo en su medio siglo de vida muestra claramente que las políticas de ayuda, más allá de sus objetivos declarados, han sido un instrumento de Occidente para forjar y consolidar las alianzas estratégicas de la guerra fría; para prolongar el dominio de las antiguas metrópolis sobre los Estados postcoloniales; para afianzar el orden económico liberal de posguerra frente a las demandas distributivas de los países en desarrollo y de reciente descolonización, y en el marco de la globalización, impulsar los valores, las instituciones y el modelo económico y político liberal frente a las políticas nacionalistas de desarrollo impulsadas por los Estados postcoloniales.

de la Organización Mundial de Comercio en Seattle, en diciembre de 1999), y “Anti-capitalist protests: Angry and effective”, 23 de septiembre de 2000, pp. 97-103.

¹⁸ Sobre el origen y desarrollo de la cooperación descentralizada, ver, entre otros, los trabajos reunidos en González 1998.

Los principios en los que se fundamenta la cooperación para el desarrollo están claramente enraizados en los valores y la visión del mundo de Occidente. La práctica totalidad de los actores del sistema, incluidas las ONGD, son occidentales o están dominadas por Occidente, y han definido su misión a partir de esos valores. Este hecho no sólo es atribuible a la mayor riqueza del Occidente industrializado: el único donante no occidental del CAD, Japón, es también el país asiático más occidentalizado, y su política de cooperación tiene un origen histórico y responde a lógicas distintas a las de otros donantes del CAD.¹⁹ El anticolonialismo, los movimientos de liberación nacional y algunos movimientos no occidentales —Gandhi es la referencia obvia— pueden tener alguna influencia, pero fenómenos como las ONGD, la acción humanitaria o la solidaridad internacional también son netamente occidentales en cuanto a su origen y evolución histórica, y están muy ligados a las concepciones éticas y religiosas y a la particular conformación de la sociedad civil y el Estado de los países occidentales. Es interesante observar que las ONG son un hecho poco usual en muchas sociedades de Asia y el mundo árabe y musulmán. En muchos países en desarrollo las principales ONG locales han sido formadas por sectores relativamente occidentalizados, y en cierta forma tienen son, además de intermediarios financieros, un “interfaz cultural” entre las iniciativas sociales de base y las ONG donantes occidentales. También es significativo observar que el enfoque del “postdesarrollo”, para la que el “desarrollo” es una construcción ideológica de Occidente encaminada a asegurar su hegemonía, ve en la acción de las ONGD un instrumento de esa lógica de dominación y se opone a ellas. Aunque esta crítica puede ser exagerada, lo cierto es que la cooperación al desarrollo, sea oficial o privada, cumple un papel decisivo en la legitimación de la hegemonía occidental y de la visión de Occidente y de los propios países del Sur respecto a su lugar en el mundo.

Aunque el término “cooperación” supone cierta simetría entre las partes, las diferencias abismales en la distribución del poder y la riqueza entre el Norte y el Sur colocan a los países en desarrollo en una posición de subordinación que limita considerablemente su margen de actuación respecto de los donantes de ayuda. Un hecho paradójico que ilustra esta cuestión es el siguiente: por un lado, los donantes alegan que la asistencia se basa en principios como “asociación” (*partnership*), que alude a una relación equilibrada entre el donante y el

¹⁹ La política de cooperación de Japón surge a partir del pago de reparaciones de guerra y las políticas de internacionalización de la economía japonesa en Asia, y también se explica a partir del *burden sharing*; esto es, de la contribución de Japón al esfuerzo mancomunado de ayuda impulsado por Estados Unidos en el marco de la guerra fría. Ver Orr 1990, Wright-Neville 1991, Islam 1991, y Arase 1995.

receptor, y “apropiación” (*ownership*), por el que se supone que las prioridades de la ayuda son fijadas por los destinatarios, y por lo tanto los programas deberían sentirse como propios, y no como una imposición externa. La realidad muestra, sin embargo, una visible expansión de la condicionalidad y, en general, de las exigencias de los donantes. Si a principios de los ochenta se limitó a las cuestiones macroeconómicas, en la última década se ha ido extendiendo al conjunto de la política de desarrollo y del sistema político, siguiendo un patrón único, el de las “democracias de mercado” (*market democracies*) de corte liberal.

Se puede constatar con facilidad que los países receptores de ayuda tienen muy poco peso o están ausentes de las instancias donde se concentra el poder de decisión en el sistema internacional de ayuda al desarrollo. Es en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en sus órganos subsidiarios donde, en razón a su número, los países en desarrollo pueden hacer oír su voz. Este hecho ha llevado a esta Organización a plantear propuestas de desarrollo y de organización de la economía política internacional que se alejan del paradigma liberal dominante, y más proclives a los intereses de los países en desarrollo, y a mostrar más preocupación por problemas globales cuyas consecuencias afectan en mayor medida a los Estados más débiles. Como se verá, la idea de que los países ricos tienen unas obligaciones hacia los más pobres, por pequeñas que sean, y la propia existencia de la financiación concesional, deben mucho a la actuación de los órganos de las Naciones Unidas. Sin embargo, la mayor influencia de los países en desarrollo en el seno de esta Organización se ve contrarrestada por su papel relativamente reducido en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. Como se indicó, los programas y fondos de las Naciones Unidas actúan en ámbitos como la asistencia técnica y las cuestiones sociales y humanitarias, y las “áreas duras” del sistema —las cuestiones macroeconómicas, el acceso al capital, la infraestructura productiva, las comunicaciones...— han sido durante décadas el área preferente de actuación de los bancos multilaterales de desarrollo, en los que los países del Sur tienen menos influencia. Por otra parte, como se señala más adelante, en los últimos años la importancia relativa de la Organización de las Naciones Unidas en los flujos de AOD está descendiendo, y otras organizaciones, en especial el Banco Mundial, están ocupando ese espacio.

Como es sabido, en las instituciones de Bretton Woods —Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial —el poder de voto se asigna en función del poder económico. Los países del G-7, que reúne a las mayores economías del planeta, son los que marcan el rumbo de estas

instituciones, y a través de ellas tienen una influencia decisiva en las políticas de desarrollo de los países receptores de asistencia. Hay que añadir que medio siglo después de su creación, Estados Unidos, a pesar del descenso relativo de su poder económico respecto a otros miembros de la OCDE, sigue siendo el único país que puede vetar una decisión de estos organismos. También es un claro reflejo de la asimetría entre ricos y pobres la condicionalidad que el FMI y el Banco Mundial aplican a los países en desarrollo que les demandan financiación. En el caso del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que como se indicó es el principal órgano de concertación de las políticas bilaterales de ayuda de los países industrializados, los receptores no tienen ni voz ni voto, salvo a través de un endeble procedimiento de consulta.

La distribución del poder es más favorable a los países en desarrollo en los bancos regionales (BID, BafD, BasD) debido a su particular origen histórico en el marco del conflicto Norte-Sur, y ello les ha permitido aplicar políticas más afines a los prestatarios, y mantener cierta distancia respecto al rígido enfoque neoliberal aplicado por el Banco Mundial. Ahora bien, en todos estos bancos la participación de los países industrializados es vital, ya que son el origen de la mayor parte del capital utilizable —esto es, el que se aporta en divisas convertibles— y son garantes de sus emisiones de bonos. Este hecho ayuda a explicar la fuerte influencia de los países industrializados en estas instituciones, muy superior a la que podría corresponderles por su poder de voto. Otro dato significativo: el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), que nació con un claro componente anticolonialista, tuvo desde su creación serias dificultades para captar capital y atraer inversores. Tras una larga crisis, los donantes occidentales contribuyeron a reflotarlo, pero sólo después de un drástico rediseño de la Institución siguiendo criterios liberales ortodoxos.

Reconocer esta desigualdad no supone asumir una visión maniquea y simplista de las relaciones Norte-Sur, ni debe llevar a afirmar que los países en desarrollo se encuentran en una posición de total subordinación. La realidad es más compleja, y un análisis cuidadoso de esta cuestión exigiría, en primer lugar, reconocer que algunos de los cambios que se han producido en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo son el resultado de avances logrados por los países en desarrollo; en segundo lugar, exigiría reconocer a los donantes y a los países en desarrollo como realidades muy heterogéneas, hasta el punto de que en muchos casos es muy forzado tratar a unos y otros como grupos. Por citar algunos

ejemplos, los donantes han mantenido posiciones divergentes en el seno del CAD en torno a muchas cuestiones, y la pugna que ha mantenido Estados Unidos con otros donantes para limitar el uso de los créditos concesionales de apoyo a la exportación es una clara muestra de ello. Una muestra de las contradicciones que también se producen entre los países en desarrollo la encontramos en la polémica sobre la financiación de la llamada “Iniciativa para los Países Pobres más Endeudados” (*Highly Indebted Poor Countries* o HIPC por sus siglas en inglés). En este caso, los países en desarrollo con una situación económica más holgada se han mostrado contrarios a que se utilicen recursos de la banca multilateral para apoyar a los países más pobres, ya que ello podría traducirse en una menor disponibilidad de crédito para sí mismos.

Existen, además, visibles cambios en la importancia relativa de los distintos actores del sistema, que en cierta forma reflejan el reacomodo de las estructuras hegemónica en el mundo de la postguerra fría. Si tomamos como indicador los flujos de recursos totales y en particular la AOD, ya se ha reseñado el creciente poder e influencia de los actores no estatales. Dentro de los actores “clásicos” cabe observar la retirada parcial de Estados Unidos, tradicionalmente el primer donante mundial, que cada vez dedica menos recursos a la asistencia externa. Este hecho, que se relaciona con las tendencias aislacionistas y los titubeos de la política exterior de la superpotencia en relación a su papel hegemónico global, contrasta con la creciente importancia de Japón y en especial de la Unión Europea, tanto de la cooperación de sus Estados miembros, como de la ayuda otorgada por los órganos comunitarios. En conjunto, la AOD comunitaria y de los 15 estados miembros hacen de la Unión Europea el primer donante mundial, aunque la falta de coordinación de las políticas nacionales y la comunitaria impide que este hecho tenga traducción real en términos de influencia en el sistema internacional de ayuda al desarrollo. No existe, por ejemplo, una actuación coordinada, ni un mecanismo estable de concertación política, ante los organismos financieros internacionales, ni en el nivel del país de intervención. En este como en otros ámbitos, sin embargo, los actuales esfuerzos de armonización de políticas marcan una tendencia clara hacia un mayor papel de la Unión Europea en el sistema internacional de ayuda al desarrollo.

Un breve examen del peso relativo de los organismos multilaterales refleja este y otros hechos tendencias. Entre 1970 y 1998 la participación de las organizaciones financieras internacionales en los flujos no concesionales ha sido del 97% y el 95% del total, lo que

revela que se posición dominante en este campo no ha variado. Respecto a los flujos concesionales, estas organizaciones han aumentado su participación de un 43,2% a un 50,4%. En el caso de la Comisión Europea, el incremento ha sido del 16,1% al 31,1%. En ambos casos, el aumento se ha producido a expensas de los fondos, programas y agencias especializadas de las Naciones Unidas, que han pasado del 40,7% al 17,2% del total de flujos concesionales (Comité de Ayuda al Desarrollo 2000: 64). Estos datos confirman el creciente peso de la cooperación comunitaria y el repliegue de las Naciones Unidas. Es importante aclarar que la menor importancia relativa de esta última organización no es el reflejo estadístico del mayor peso de la Comisión Europea, sino del fuerte crecimiento del Banco Mundial y de la ampliación de sus actividades, a expensas de las Naciones Unidas, a campos de actuación como el desarrollo social o la asistencia técnica.

Lo expuesto a lo largo de todo este capítulo pone de manifiesto que la estructura del sistema de cooperación ayuda al desarrollo responde a una pauta muy desigual de distribución del poder, y al tiempo, contribuye a su mantenimiento.²⁰ En el marco de su análisis del poder, Susan Strange ha proporcionado una respuesta de interés a esta cuestión. Según Strange (1994: 25) el poder es “estructural” y “relacional”. El primero de ellos configura y determina la estructura de la economía política global, y dentro de ella, del sistema de cooperación y ayuda al desarrollo y de sus actores. A través del poder estructural se establece la agenda y los regímenes internacionales que gobiernan la economía política mundial, el marco de relación entre los Estados, las corporaciones y los individuos. Strange distingue cuatro “estructuras primarias” constitutivas del poder estructural: la seguridad, la producción, el conocimiento y las finanzas. En cada una de estas cuatro estructuras el Estado y el mercado interactúan en la asignación, la producción y la distribución de los recursos. Las opciones que se toman en ese proceso se basan en intereses, pero también en preferencias de valores que responden a opciones ideológicas y de filosofía política (Strange 1994: 26-28).

Existen, además, cuatro “estructuras secundarias”: el sistema principal de transporte internacional, el sistema comercial, el suministro de energía y el denominado “sistema transnacional de bienestar y desarrollo”. Como en el caso de las otras tres, la estructura que

²⁰ No es objeto de este trabajo examinar un asunto tan complejo y elusivo como es el del poder en las relaciones internacionales. Baste decir que los estudios que han abordado esta cuestión en las dos últimas décadas coinciden en señalar que las transformaciones de la sociedad internacional han alterado la naturaleza del poder y sus formas —éste ya no puede reducirse a la capacidad de coerción del Estado, y aparecen formas “blandas” de

proporciona y distribuye el bienestar entre los Estados, las clases y los grupos sociales refleja la naturaleza de las estructuras primarias de poder (Strange 1994: 211-212).

El “sistema de bienestar social” es el resultado de una particular combinación de oportunidades y beneficios ofrecidos por el mercado, y de intervenciones del Estado que pretenden corregir o paliar las “fallas de mercado”, así como los desequilibrios causados o agravados por éste. Estos actos o mecanismos políticos, junto con el funcionamiento de los mercados, contribuirán a determinar si el sistema es progresivo o regresivo, en relación tanto a la generación presente como —introduciendo la variable ambiental— a las generaciones futuras. Los tres mecanismos políticos que conforman el sistema de bienestar social son los siguientes (Strange 1994: 212-216):

- a) Las “reglas de protección”: incluyen los convenios internacionales de derechos humanos o las convenciones de la OIT. Según Strange, no han sido muy efectivas, aunque las ONG las han utilizado con éxito para alterar o por lo menos deslegitimar la conducta de algunos gobiernos.
- b) La provisión de “bienes públicos internacionales” a través de regímenes y organizaciones internacionales
- c) Las “transferencias de recursos” a través del sistema institucionalizado de la ayuda externa.

A partir de este análisis es fácil concluir que en la actualidad no puede hablarse de un sistema mundial progresivo de bienestar social, y la ayuda externa representa una contribución muy limitada en esa dirección, y puede que incluso sea contraproducente. La ayuda externa representa una parte muy pequeña de los recursos transferidos en la economía mundial, en comparación, por ejemplo, con la inversión extranjera, las ganancias de exportación o el crédito de origen privado. Además, a menudo la ayuda apenas compensa las transferencias negativas de recursos generadas por el endeudamiento, la repatriación de beneficios de las empresas transnacionales o la fuga de capitales. Por otra parte, sólo en casos muy concretos la ayuda es otorgada a partir de motivaciones altruistas. Buena parte de los flujos de AOD son el

poder— y su distribución entre un número creciente de actores. Ver al respecto Nye 1991, y especialmente Strange 1996.

resultado de negociaciones políticas explícitas o implícitas, de objetivos estratégicos o económicos o de antiguos lazos coloniales. La elevada proporción de ayuda bilateral sobre la multilateral, la persistencia de la ayuda “ligada”, el incumplimiento del objetivo del 0,7% del PNB de Naciones Unidas ponen de manifiesto que los programas de ayuda a menudo son transferencias que benefician a intereses y grupos particulares en los países donantes y receptores, que pocas veces son los grupos más pobres. La única excepción la constituirían las ONG, que aunque aportan muy pocos recursos, contribuyen a alterar las percepciones y las creencias colectivas, y con ello ejercen cierta influencia en la conducta de los Estados (Strange 1994: 212-226). Como resume Björn Hettne (1995: 154) *«Es obvio que el presente orden mundial está débilmente desarrollado como un sistema de bienestar social, en comparación con la mayoría, si no todos, de los sistemas nacionales. La sencilla razón para ello es que no existe una autoridad política responsable de la mala asignación de los recursos y el bienestar en el sistema global. El único recurso de los países pobres es el vacilante compromiso internacionalista de las naciones favorecidas, manifestado en la “asistencia para el desarrollo”, las operaciones de emergencia y el crecimiento de las instituciones internacionales con algunos recursos propios»*.

2.3 *La evolución del régimen internacional de la ayuda externa: ¿Una nueva fundamentación de la cooperación al desarrollo?*

Aunque el sistema internacional de ayuda al desarrollo está muy descentralizado y los actores definen de forma autónoma sus políticas, no se trata de una realidad anárquica. El poder económico y político no es el único referente de actuación, ya que se ha ido estableciendo un conjunto de principios, criterios y normas de actuación bastante detallado, de forma que los intereses económicos, los lazos postcoloniales o los objetivos políticos o estratégico no son las únicas realidades que explican la concesión y la distribución de la ayuda. A lo largo de las últimas décadas se ha ido afirmando un cierto consenso internacional sobre el positivo papel que la ayuda en particular, y la cooperación internacional en general, puede jugar para promover el progreso económico y social de los países del sur, y para proporcionar bienes comunes globales como la conservación de la biosfera, la gestión de espacios comunes o la estabilidad macroeconómica global, por citar algunos ejemplos.

Ese consenso remite al concepto de “régimen internacional”. Según una definición clásica, se trata de “conjuntos implícitos o explícitos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales” (Krasner 1983: 2). Los regímenes favorecen la cooperación, al proporcionar bienes colectivos a sus participantes, disminuir los costes de transacción, y reducir los riesgos y la incertidumbre de un sistema internacional sin una autoridad política central, al hacer más previsible el comportamiento de los actores. También es en el seno de los regímenes internacionales donde se suelen dirimir los conflictos distributivos que comportan las relaciones de cooperación. Los regímenes otorgan poder de acción a los Estados hegemónicos, pero también a los subordinados, que encuentran en ese marco una posibilidad, aunque limitada, de hacerse oír y de influir en las políticas. Todo ello contribuye a explicar su proliferación.

La noción de régimen internacional ha gozado de cierta aceptación debido a su aptitud para explicar ciertas formas contemporáneas de cooperación, particularmente en el ámbito de la economía política internacional. El concepto también es esclarecedor a la hora de entender las pautas regulares de comportamiento que caracterizan al sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo, y existen algunos estudios que lo adoptan abiertamente (Entre otros, Woods 1986: 20; Lumsdaine 1993: 216, y Hook 1995: 20).

En el sistema internacional de ayuda al desarrollo pueden detectarse con facilidad los componentes de un régimen internacional. La obligación moral y política de otorgar ayuda es un principio que ha sido aceptado por casi todos los países industrializados, con el objetivo explícito —aunque no aceptado por todos los donantes— de llegar al 0,7% del PNB. También goza de aceptación general el principio —aunque no se aplique en la práctica— de que la promoción del desarrollo económico y social ha de ser, más allá de consideraciones de interés nacional, poder o prestigio, el objetivo al que deben estar supeditadas las políticas de los donantes y receptores de AOD. Dentro de este régimen, los donantes y los receptores generalmente observan un complejo conjunto de reglas de política y de normas y procedimientos de carácter técnico para la concesión de la ayuda, que establecen que tipos de ayuda califican como AOD y cuál debe ser el nivel mínimo de “calidad” de ésta, siguiendo criterios como la proporción de ayuda “ligada” o la razón entre créditos y donaciones. También se han establecido complejas reglas de procedimiento para la concesión, ejecución,

evaluación y seguimiento de la AOD. Estas normas se encuentran relativamente institucionalizadas y formalizadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y la normativa de Naciones Unidas, de los bancos de desarrollo y de los principales donantes bilaterales.

Una recopilación detallada de las normas y procedimientos del CAD (1992) ha sido recogida en sus *Principios para una Ayuda Eficaz*. En estos principios también se establece el consenso básico existente sobre la estrategia de desarrollo a adoptar, en campos como las reformas institucionales, el papel de la mujer en el desarrollo, la evaluación, la ayuda alimentaria o la asistencia técnica. El emergente “reparto de tareas” y áreas geográficas entre los miembros del CAD y los organismos internacionales, y el consenso existente entre los donantes bilaterales y multilaterales y muchos Gobiernos receptores en los años ochenta respecto a las políticas de ajuste y reforma económica —el llamado *Consenso de Washington*— o el medio ambiente revela también el alcance de este régimen internacional. La existencia de organismos especializados en la financiación del desarrollo, como el Banco Mundial, los bancos regionales para África, Asia, Latinoamérica o, más recientemente, el este de Europa, las agencias de Naciones Unidas o el CAD muestran, además, que éste es un régimen altamente institucionalizado.

La noción de régimen, aun reconociendo el protagonismo de los Estados y las organizaciones intergubernamentales, abarca también a otros actores. Las ONG, por ejemplo, actúan en ese marco como ejecutores de programas de ayuda estatales, y han logrado influir de forma considerable en el debate sobre los principios y las normas reguladora del régimen de la AOD en campos como el medio ambiente y el desarrollo, los derechos humanos o la “calidad” de la ayuda.

El estudio de los regímenes también se ha preguntado por el papel de otros actores no estatales en la gestación de los valores, las ideas y los principios normativos en los que éstos se basan, y ha reconocido la existencia de “comunidades epistémicas” que tienen cierta influencia en este ámbito. Este sería el caso de ciertas universidades estadounidenses que colaboran estrechamente con el Departamento de Investigación del Banco Mundial. Otro ejemplo sería el grupo académico vinculado a la Universidad de Oxford y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que incluye a Amartya Sen, Mahbub ul Haq,

Paul Streeten, Richard Jolly, Keith Griffin, o Inge Kaul, entre otros, que ha tenido una influencia decisiva en la elaboración del concepto y el enfoque del “desarrollo humano” que el PNUD difundió en el año 1990.

Considerar que el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo responde en términos generales al concepto de régimen internacional no resuelve algunas cuestiones cruciales: de qué forma influye el interés nacional y la estructura hegemónica del sistema de cooperación en el contenido y alcance del régimen, y que razones explican su aparición y su evolución, y en el contexto histórico de la postguerra fría, que factores pueden orientarlo en uno u otro sentido y determinar su futuro. La respuesta a estas preguntas está en el centro de una discusión académica entre los estudiosos de las relaciones internacionales que dura ya un cuarto de siglo, y depende en gran medida de supuestos teóricos previos. No es objeto de este trabajo introducirse en esa polémica ni pronunciarse a favor de alguna de las posiciones en pugna, pero sí mencionar que los intereses nacionales, los valores y las identidades, y el poder y la hegemonía son los tres conjuntos de factores, no necesariamente excluyentes, que han destacado las principales aportaciones teóricas que han tratado de contestar a ese interrogante (Hasenclever, Mayer y Rittberger 1997: 4-7). Planteadas en términos muy elementales, las respuestas serían la siguientes:

En primer lugar, según las denominadas “teorías de la estabilidad hegemónica”, que entroncan con la tradición del realismo político, el interés nacional, el poder y la hegemonía en la economía política internacional contemporánea son los factores decisivos. Desde esta perspectiva, la creación y sostenimiento de regímenes internacionales, y en concreto la ayuda económica, son algunos de los costes que deben asumir los poderes hegemónicos para crear y sostener un orden internacional afín a sus intereses, y en concreto, mantener un sistema económico internacional liberal, ya que de su existencia dependería la seguridad y la prosperidad del Occidente industrializado. Desde esta perspectiva, la cooperación no es posible si no existe un poder hegemónico que defina el marco en el que ésta se desenvuelve (Gilpin 1987, Krasner 1989).

En segundo lugar hay que mencionar el denominado “institucionalismo neoliberal”, que considera el régimen de ayuda como uno de los marcos institucionalizados de relación entre el Norte y el Sur en los que se dirimen, entre otras, cuestiones relativas a la financiación del

desarrollo y el acceso a los mercados. A través de ese marco, todas las partes intentan satisfacer sus propios intereses nacionales actuando colectivamente, de forma que los costes de transacción sean más bajos que los que se derivarían de la ausencia de un marco estable y predecible de negociación y actuación. Desde esta perspectiva, el declive de la hegemonía y el incremento de la interdependencia son los factores que explican la cooperación y la demanda de regímenes (Keohane 1993 , Keohane y Levy 1996).

En tercer y último lugar, los denominados enfoques “constructivistas” conciben la ayuda externa como la expresión, a través de la política exterior y de la acción multilateral, de los valores humanitarios y de solidaridad y equidad que dan cohesión a una sociedad y contribuyen a definir su identidad. Este enfoque, que tiene su raíces en la tradición del idealismo político, considera que la construcción de un orden internacional más justo y equitativo es un imperativo moral. En última instancia, ello sólo sería posible a través de una autoridad política centralizada que pueda asegurar un reparto equitativo de la riqueza y la plena realización de los derechos económicos y sociales. Dado que ese objetivo parece muy lejano, los Estados han de recurrir a instrumentos de la política exterior, como la ayuda externa, y a la acción multilateral, para corregir los desequilibrios presentes en el sistema internacional (Lumsdaine 1993).

4. A modo de conclusión: debates y perspectivas sobre la ayuda al desarrollo y el futuro orden mundial

La desaparición del conflicto bipolar y los cambios en las relaciones Norte-Sur han conducido a un intenso debate sobre el contenido y el alcance del régimen internacional de ayuda externa en el que, como se indicó al principio de este capítulo, están en tela de juicio la fundamentación, el marco institucional y los instrumentos de la ayuda. Este debate está estrechamente relacionado con la polémica, mucho más amplia, sobre el proceso de globalización y, en ese contexto, sobre los principios, las normas y las instituciones en las que estará basado el futuro orden mundial. Es importante recordar que en un mundo en el que no existe una autoridad política centralizada, los regímenes representan una particular modalidad de “gobernanza sin gobierno“, y que sus reglas e instituciones lo son también de ese particular “orden social” que es la sociedad internacional. Por esta razón, el debate sobre la

ayuda al desarrollo remite necesariamente a ese otro debate sobre el sentido y contenido del proceso de globalización, que en última instancia no es sino la reedición contemporánea del viejo debate sobre la justicia, central en la economía política.

De forma muy sintética, en este capítulo se identifican dos visiones en pugna en el debate sobre el futuro de la ayuda y la cooperación internacional al desarrollo en el marco del proceso de globalización: primero, un modelo liberal-conservador de la AOD, funcional a la integración de las economías nacionales en un mercado mundial desregulado, y al mantenimiento de la ayuda como instrumento de la política exterior de los donantes. Segundo, un modelo de AOD basado en el concepto de ciudadanía mundial, que encuentra su fundamento en una visión social y democrática de la globalización, basada en la plena vigencia de los derechos humanos y, en particular, del derecho al desarrollo. Es importante señalar que en muchos acontecimientos que han marcado la evolución reciente de la cooperación internacional al desarrollo se encuentran trazas y componentes de uno y otro modelo, y tienen un significado ambiguo en relación a cada uno de ellos. Ello se debe a que son no el resultado de supuestos teóricos abstractos, sino de dinámicas políticas reales, y del conflicto, la negociación y acuerdo entre las distintas fuerzas sociales que pugnan en la sociedad internacional.

4.1 El modelo liberal-conservador de la ayuda al desarrollo

La posición dominante en este debate, y a la que los cambios en curso parecen responder en mayor medida, es la que aboga por un modelo “liberal-conservador” de la ayuda —liberal en lo económico, y conservador en el plano político e institucional—, que es funcional a un proceso de globalización que ha estado dirigido básicamente por la liberalización, la desregulación y la eliminación de obstáculos al libre juego de las fuerzas de mercado. En esta visión, el desarrollo es el resultado natural de la integración paulatina de las economías nacionales en un mercado mundial regido básicamente, por el libre juego de la oferta y la demanda. La agenda de desarrollo se resume en asegurar la liberalización de los flujos de capitales y el acceso al mercado mundial, junto con la adopción de políticas nacionales que permitan atraer esos flujos y promuevan la competitividad de la economía, incluyendo el “buen gobierno” —un concepto ambiguo que abarca desde la ausencia de corrupción hasta la existencia de un régimen democrático—, el respeto a los derechos de propiedad, los estímulos

a la inversión y la mejora del “capital humano”. En el plano social, un mercado integrado para los bienes, los servicios y los capitales produciría una paulatina convergencia en los niveles de renta, lo que en principio excluiría la apertura a los flujos migratorios. Desde esta perspectiva, y de forma muy sintética, las instituciones y los procesos clave para el desarrollo no estarían radicados en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo hasta ahora descrito, sino en las negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la eventual adopción de un acuerdo multilateral de inversiones, y en el plano nacional, en la adopción de las políticas del “Consenso de Washington”. El espectacular auge de los flujos de inversión extranjera directa a los países en desarrollo se cita a menudo como un hecho que avala esta argumentación, y al tiempo reclama un redimensionamiento y reorientación de los flujos oficiales, para evitar supuestos solapamientos e ineficiencias.

En este contexto, ¿qué papel cumpliría la ayuda al desarrollo? Desde posiciones neoliberales extremas se afirma que ésta debe desaparecer, debido a que, al estar sujeta a criterios políticos, representa *per se* una asignación ineficiente de recursos; además, al otorgar ayuda al desarrollo se alientan “políticas estatistas” y se desalienta o se retrasa la adopción de aquellas políticas de apertura que harían fluir, de forma natural, el capital externo. Dado que esta posición se basa, a priori, en modelos económicos abstractos, no debe extrañar que se haya mantenido más o menos invariable durante más de medio siglo —ya en los años cincuenta economistas liberales como Lord Bauer o Milton Friedman argumentaban que la asistencia económica era un obstáculo, más que una ayuda, para el crecimiento económico—, pero en las dos últimas décadas y en particular en los años noventa ha vuelto a estar de actualidad, en particular en Estados Unidos, entre otras razones porque ha proporcionado los argumentos teóricos que han respaldado el “asalto” del Partido Republicano sobre el presupuesto de ayuda externa de Estados Unidos, en el marco de las pugnas para lograr el equilibrio presupuestario en ese país.²¹

El modelo liberal-conservador, aunque comparte algunos de los fundamentos ideológicos y teóricos de esa posición extrema, sí otorga un papel a la ayuda al desarrollo. Ese papel, sin embargo, es limitado y subsidiario respecto al mercado, en una clara continuidad con lo que, como se ha expuesto, ha sido el modelo vigente desde la II Guerra Mundial. Esa continuidad

²¹ Los trabajos del Cato Institute y de la Fundación Heritage son los más claros ejemplos de este tipo de argumentos. Ver, entre otros, Bandow y Vásquez 1994: 1-15. Sobre el debate presupuestario en Estados Unidos y su efecto en la ayuda bilateral, ver Sanahuja 1999: 74-85.

no impide que el modelo se haya adaptado al nuevo contexto de la globalización. En este modelo la ayuda se subordina a dos grandes objetivos. En primer lugar, en el plano nacional la ayuda debe promover la adopción de políticas económicas y marcos regulatorios favorables al mercado, y financiar las inversiones necesarias —en infraestructura, capital humano...— para la plena integración en el mercado global. Esta función se plantea explícitamente en un importante documento adoptado del Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial (1996: ii). En ese texto, adoptado al unísono por todos los bancos multilaterales de desarrollo, se sale al paso de las críticas y los llamamientos a la disolución de estas instituciones lanzados tanto por la derecha liberal, como por la izquierda radical, y se define el papel que les corresponde en el mundo de la globalización. Financiación y condicionalidad, de esta forma, son dos facetas de una misma política. Ello explica el fuerte aumento de la condicionalidad visible en la década de los noventa y su expansión a áreas políticas y de otra índole. Es importante señalar que en este enfoque la democracia, los derechos humanos y el “buen gobierno” no se promueven por su valor intrínseco, sino más bien porque son percibidos como condiciones necesarias para la estabilidad política, que a su vez se considera condición necesaria para una adecuada actuación de los operadores privados (Hippler 1995: 12-29).

En segundo lugar, en el plano internacional el argumento principal para la ayuda es que ésta constituye un instrumento para la corrección de las fallas o imperfecciones del mercado (Fitzgerald 1998: 3). Las políticas de ayuda al desarrollo y la cooperación internacional permiten afrontar las “externalidades” negativas de un mercado mundial cada vez más integrado, especialmente en aquellos ámbitos en los que la acción gubernamental no es suficiente. Entre ellas se encontrarían los problemas ambientales globales o el tráfico de drogas ilegales. En este mismo plano se situarían las crisis asociadas a la inestabilidad financiera global, que se atribuye a una información insuficiente y a las debilidades regulatorias de los Estados, con lo que se justifican los “paquetes” financieros (*bail-outs*) con los que se intenta atajar las crisis y acudir en rescate de economías nacionales en quiebra, al tiempo que se sale al paso del argumento liberal del “daño moral” (*moral hazard*), por el que se rechaza este tipo de intervenciones. En el plano social, la ayuda también constituye una “red de seguridad” (*safety net*) internacional que intentaría atenuar los costes sociales, que se considera transitorios, de las políticas de ajuste y reforma económica adoptadas en ese proceso de integración en la economía global.

La racionalidad de este modelo también se encuentra en el plano político. En el influyente documento *Modelando el siglo XXI. La contribución de la ayuda al desarrollo*, adoptado por el CAD (1996: 6), se insiste en la validez de la ayuda, tal y como está configurada, para promover el desarrollo económico y social. Respecto a sus motivaciones, se reafirman las razones humanitarias y de solidaridad, pero también el interés nacional del donante, aunque el creciente nivel de interdependencia exige que esos intereses sean definidos de una manera más amplia. Según el CAD, a través del progreso de los países en desarrollo se expanden los mercados de exportación de bienes y servicios de los países industrializados; se incrementa la seguridad humana y se reduce la presión migratoria; se promueve la estabilidad política y la cohesión social, y de esta manera se reduce el riesgo de la guerra, el terrorismo y la delincuencia, que inevitablemente se extienden a otros países. Los problemas ambientales globales, el crecimiento demográfico o las epidemias son otros ámbitos en los que también convergen el interés nacional y la cooperación internacional.

Este contexto explica, aunque sólo en parte, el consenso alcanzado por los Estados donantes en el seno de ese organismo en torno a metas de desarrollo humano, protección del medio ambiente y reducción de la pobreza (ver cuadro 6). Hay que resaltar que esas metas se refieren sólo a la ayuda al desarrollo, y no a otras dimensiones clave de las relaciones Norte-Sur, como el comercio o la financiación del desarrollo, ni se extienden al conjunto de la globalización. La propuesta del CAD, por todo ello, es funcional a un modelo de ayuda al desarrollo compatible con la visión liberal de la globalización, y que descansa básicamente en los mecanismos de mercado, en las políticas exteriores de los Estados y en la defensa de sus intereses nacionales, aunque exige que estos se adapten al nuevo escenario internacional y a los imperativos de un sistema internacional más integrado. Es importante subrayar que lo importante de esta posición no es sólo lo que se propone, sino lo que, implícitamente, se está rechazando. Con esta visión, que se ha calificado como “minimalista” (Dubois 2000: 18) se refuerza el statu quo, y se descarta una ulterior reforma del sistema de ayuda que trascendiera su naturaleza estatocéntrica y su carácter subsidiario respecto del mercado mundial. En el debate sobre el futuro de la ayuda, esta visión sólo puede ser calificada como conservadora.

¿Puede proporcionar el modelo liberal-conservador una fundamentación sólida para la ayuda para el mundo de la postguerra fría? El modelo supone que una vez se adopten las políticas adecuadas, el capital privado será el que satisfaga las necesidades de financiación del

desarrollo, por lo que el papel de la ayuda será residual o incluso llegará a no ser necesaria. Por otro lado, si esas políticas no se adoptan, la ayuda tampoco será efectiva y no debe ser otorgada. Esta es una de las principales conclusiones del influyente estudio del Banco Mundial *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*.²² Sin negar la validez parcial de este análisis, lo cierto es que no proporciona una fundamentación sólida para un renovado esfuerzo de cooperación al desarrollo. En términos más inmediatos, estos argumentos pueden llegar a ser utilizados como una eficaz coartada teórica para la reducción de la ayuda por parte de unos donantes renuentes a aumentar el gasto público —si un país no adopta políticas correctas para eliminar la corrupción, etc..., es inútil otorgar ayuda; una vez adopta las reformas conducentes al “buen gobierno”, el capital privado acudirá de forma natural y la ayuda tampoco será necesaria—, y a la postre justificar su desaparición tendencial de los circuitos financieros que conectan el Norte y el Sur.

Por otra parte, el modelo reafirma la validez de un modelo de ayuda basado en las políticas exteriores y los intereses nacionales de unos Estados en franco retroceso como actores del sistema, y asigna la responsabilidad de enfrentar los problemas globales a unas organizaciones internacionales cuyo diseño institucional no se corresponde con las exigencias de la globalización. La crisis asiática, por ejemplo, ha puesto en cuestión la capacidad del G-7, el FMI y otras instancias para proporcionar estabilidad macroeconómica global, orientar las políticas nacionales y asegurar unos niveles mínimos de gobernación en los mercados mundiales. Lo mismo podría decirse en relación al medio ambiente o en el terreno de la seguridad colectiva, donde existen graves déficits de gobernación. En este mismo orden de cosas, el modelo, como se ha indicado, asigna a la ayuda un papel marginal en la reducción de la pobreza y la desigualdad, ya que ese objetivo se logrará primariamente a través de la paulatina integración de las economías en el mercado mundial, que hará converger, al alza, los niveles de renta. Este es una cuestión cuanto menos controvertida, y la experiencia de las dos últimas décadas exige poner en tela de juicio esos supuestos.²³

4.2 *Cooperación al desarrollo, derechos humanos y ciudadanía global: hacia una nueva fundamentación de la ayuda*

²² Ver Banco Mundial 1998: 2-3. Para una crítica detallada de este estudio ver Alonso 1999: 93-109.

²³ Sobre la tesis de la convergencia, ver Woodward 1998. Sobre las posibilidades de lograr el cumplimiento de las metas internacionales de reducción de la pobreza y desigualdad, ver Hanmer 1999 y Sanahuja 2000.

Diversas realidades que se han hecho presentes a lo largo de la última década parecen indicar que está surgiendo una concepción del orden mundial “postinternacional”, que reconoce hechos como el declive de los Estados como actores del sistema, la paulatina mundialización de la sociedad internacional, y la centralidad que está adquiriendo la dimensión humana de dicha sociedad. El ser humano, que en las relaciones internacionales era tomado en consideración sólo como ciudadano de un Estado, ahora adquiere dimensión propia como sujeto de derechos y deberes —esto es, como ciudadano— tanto en el plano nacional como en el internacional (Arenal 1995: 20). Aunque se trata de hechos y tendencias de significado ambiguo, en esta dirección parecen apuntar, además de otros elementos ya señalados, el desarrollo de la doctrina y las normas del derecho internacional de los derechos humanos; la afirmación del concepto de “desarrollo humano” y la constatación de que no es posible hablar de desarrollo sin libertad y autonomía individual (Sen 1999); la aparición de instrumentos normativos en distintas categorías de ayuda vinculados a la observancia de los derechos humanos y de la dignidad de la persona, como es el caso de distintas “cláusulas democráticas”, del código de conducta para la acción humanitaria o el proyecto “Esfera”; y el debate en torno al denominado “derecho y deber de injerencia humanitaria”.²⁴ En esta misma dirección deben citarse la serie de “Cumbres” convocadas a lo largo de los años noventa por las Naciones Unidas. Estas conferencias han permitido la aparición de un nuevo consenso internacional sobre el desarrollo que coloca al ser humano como objeto y sujeto del mismo, y la formulación de las metas internacionales sobre reducción de la pobreza que se mencionaron en el apartado anterior (aunque como ya se indicó, en la aparición de ese consenso ha tenido un papel importante el *aggiornamento* de los intereses nacionales de los donantes).

La creciente apelación a las instancias y las normas internacionales para asegurar unos niveles mínimos de bienestar, entendido éste como la materialización de derechos básicos del ser humano, es una consecuencia lógica del debilitamiento de la capacidad de gobernación del Estado y de la subordinación de las políticas domésticas, en especial las que afectan al bienestar social, a las exigencias de un proceso de globalización regido básicamente por los mecanismos de mercado. Pero también es el reflejo de un proceso de gran trascendencia: la integración de los mercados y el debilitamiento del Estado-nación, los mayores niveles de interdependencia y el creciente papel de ciertas organizaciones internacionales (OMC, FMI,

²⁴ Ver Overseas Development Institute 1999 y las referencias a esta cuestión en los capítulos de Marcelo Lasagna y Francisco Rey en este mismo volumen.

Unión Europea...), unidos a la creciente interconexión de las sociedades en una “aldea global” de las telecomunicaciones, que aproxima la experiencia vital de los seres humanos, a la aparición de identidades post-nacionales y de organizaciones transnacionales de la sociedad civil, contribuyen a la paulatina conformación de un “espacio político global”, en el que pugnan actores globales —Empresas Transnacionales, redes de ONG internacionales, nuevos movimientos sociales, estados hegemónicos... —, se formulan estrategias políticas a ese nivel, y va apareciendo una incipiente “comunidad política mundial”. Es en ese espacio político global en el que surgen las demandas de creación de nuevos marcos institucionalizados o de reforma de los existentes, de manera que puedan ejercer una acción de gobierno eficaz, y también democrática, transparente y responsable. Es en este marco en el que también adquieren significación plena las nuevas movilizaciones sociales transnacionales para reclamar normas laborales y ambientales en la OMC, o por la condonación de la deuda externa.

En palabras de David Held (1997), las propias dinámicas de la globalización crean las condiciones para, y al tiempo hacen necesaria, una “democracia cosmopolita” y las nuevas instituciones internacionales que la hagan posible, y es sobre esa doble realidad —mercado mundial, sociedad planetaria— sobre la que puede construirse el concepto de “ciudadanía global”. El contenido substantivo de esa ciudadanía está ya reflejado, aunque de forma dispersa y poco imperativa, en los pactos internacionales de derechos humanos, en las convenciones de la OIT que recogen los derechos laborales, y en otros instrumentos del derecho internacional.²⁵

Se trataría, en cualquier caso, de un espacio político, una ciudadanía y unos marcos de gobierno que complementan, y no sustituyen, a los estatales o subestatales. El estado nación es el nivel de gobierno en el que probablemente continuarán situadas las responsabilidades primarias en la materialización de los derechos de la persona, y dentro de ellos, los que afectan al bienestar social. Pero en la medida en la que los mercados se integran y la realización de esos derechos depende de aspectos que el Estado-nación ya no puede controlar, las políticas de bienestar social requieren un complemento internacional, que obviamente tendría mayor importancia en los lugares en los que el nivel de renta sea menor. Este planteamiento no es tan utópico como parece, puesto que ya existen algunos mecanismos de

²⁵ Para un examen exhaustivo de estas cuestiones, ver los trabajos incluidos en Mariño y Fernández Liesa 1997.

este tipo dentro de procesos de integración regional. Una referencia obligada al respecto es la política de cohesión de la Unión Europea, que tanto en los ingresos como en los gastos establece obligaciones financieras basadas en criterios de progresividad.

El actual sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo es un fiel reflejo de una sociedad de Estados escasamente integrada y regulada, y más que un “sistema global de bienestar social” o una “política global de cohesión”, es un imperfecto esquema de beneficencia pública en el que los recursos se asignan de forma voluntaria y no hay obligaciones respecto a su cuantía, ni criterios objetivos respecto a los beneficiarios. Como señala Björn Hettne (1995: 154) *«Si se puede hablar de un sistema global de bienestar social, se trata de algo verdaderamente embrionario y utópico»*. Sin embargo, Pese a ser idealista y utópica, la idea de establecer un “sistema global de bienestar social” en el marco de un “orden democrático cosmopolita” mundial, puede proporcionar una fundamentación sólida para un renovado esfuerzo de cooperación al desarrollo, y al tiempo demanda nuevas fórmulas, que trasciendan el actual sistema de ayuda internacional, por inadecuado y obsoleto. Ello plantea una agenda de reforma de las instituciones internacionales tan amplia y compleja como necesaria, incluyendo nuevas instituciones monetarias y financieras internacionales o, en palabras de algunos autores, “un nuevo Bretton Woods” (Streeten 1992: 6-18, Holland 1994: *passim*); y nuevos programas de asistencia internacional de carácter supranacional, financiados con contribuciones obligatorias y progresivas —una especie de “impuesto sobre la renta internacional”— que hagan al sistema internacional de ayuda más predecible y equitativo (PNUD 1994: 79-92, Griffin y McKinley 1996: 4-40). En estas propuestas también se aboga por un “nuevo multilateralismo” inclusivo, democrático, participativo, que conduzca a instituciones internacionales de nuevo cuño (Gill 1997: 1-18, Alonso 2000: 357-358).

Como se ha expuesto en estas páginas, la creación de un sistema de bienestar social y un marco de financiación del mismo de carácter transnacional no son propuestas nuevas; lo que si es nuevo es el contexto internacional en el que se plantean, que las hace mucho más factibles, y la aparición de nuevas fuerzas sociales que pugnan a favor de estas ideas. De esas fuerzas sociales dependerá, a la postre, que el actual sistema de cooperación y ayuda al desarrollo responda a la estrecha y limitada visión liberal-conservadora, o contribuya a realizar, a nivel planetario, los ideales de equidad, justicia y democracia para toda la humanidad que justifican la cooperación al desarrollo como esfuerzo colectivo.

Cuadro 1	AOD de los miembros del CAD en 1998 (en millones de dólares de Estados Unidos)
Cuadro 2	AOD de los miembros del CAD en 1998 (en proporción del PNB)
Cuadro 3	Descenso en el esfuerzo de AOD de los miembros del CAD desde 1992
Cuadro 4	Flujos financieros netos a largo plazo totales destinados a los países en desarrollo, 1969-1998 (como proporción del PNB combinado de los miembros del CAD)
Cuadro 5	Flujos de recursos netos totales a los países en desarrollo, 1991-1998 (en millones de dólares de Estados Unidos)
Cuadro 6	Metas internacionales de desarrollo adoptadas por el CAD para el año 2015

CHART 1

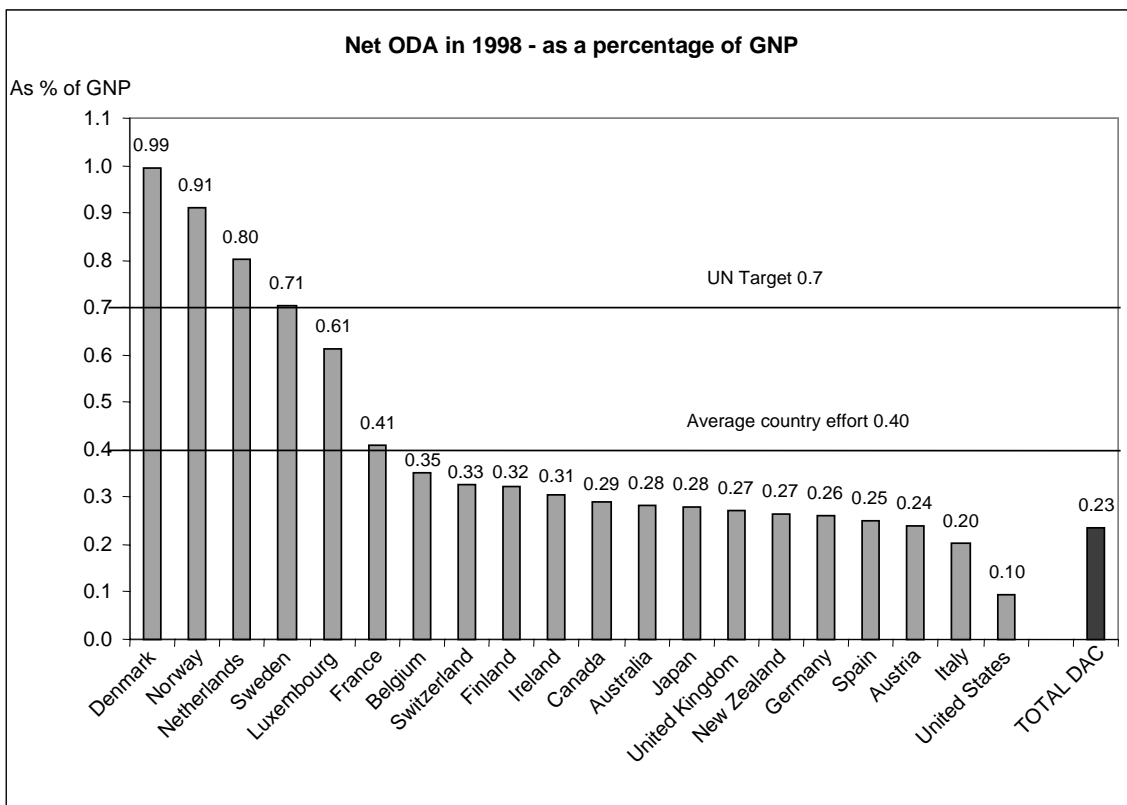
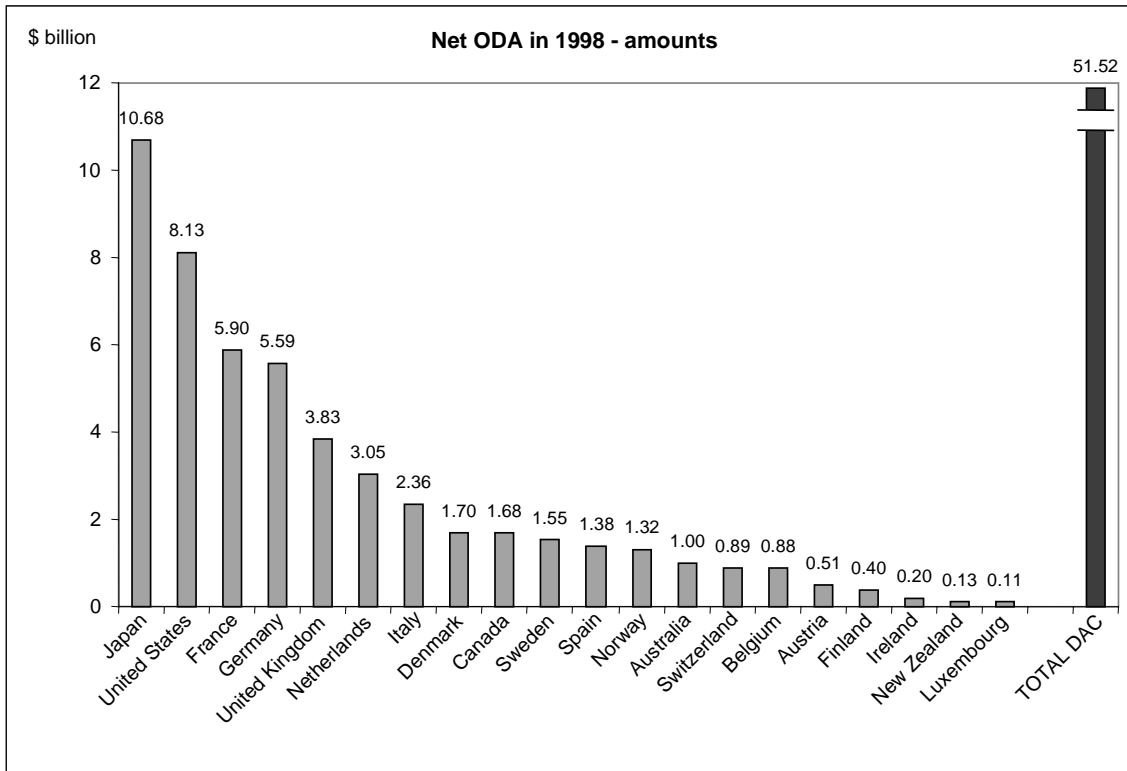


Chart 1-1. Total net resource flows to developing countries

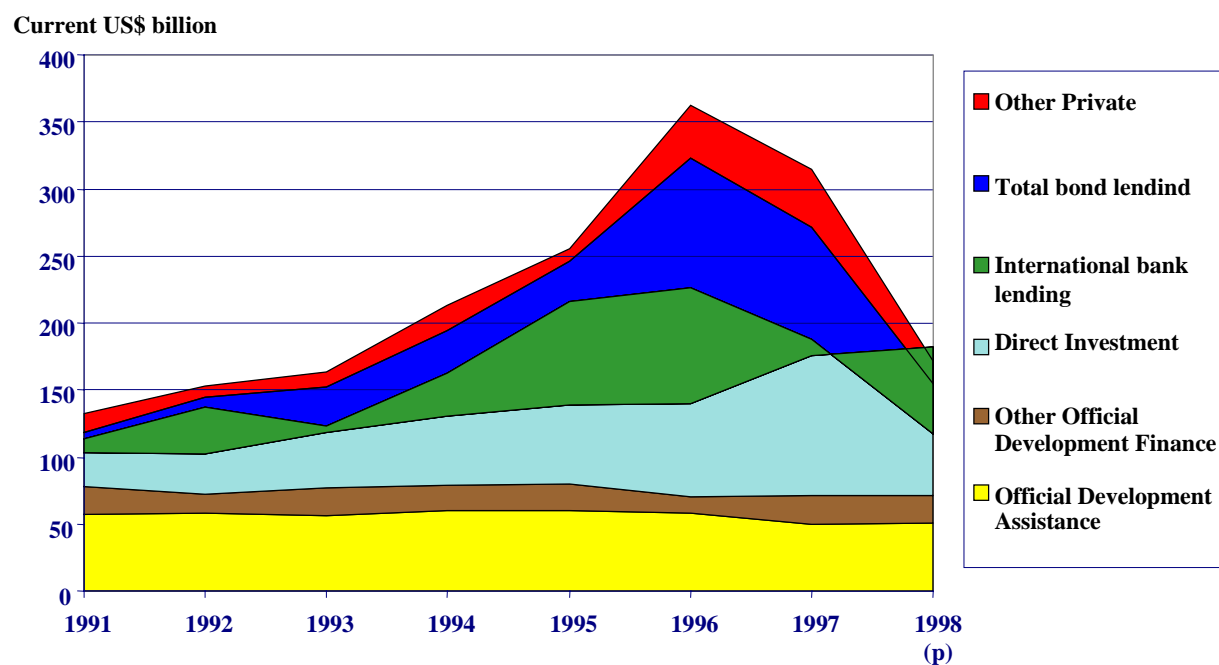


Chart 1-2. Drop in DAC ODA Effort since 1992

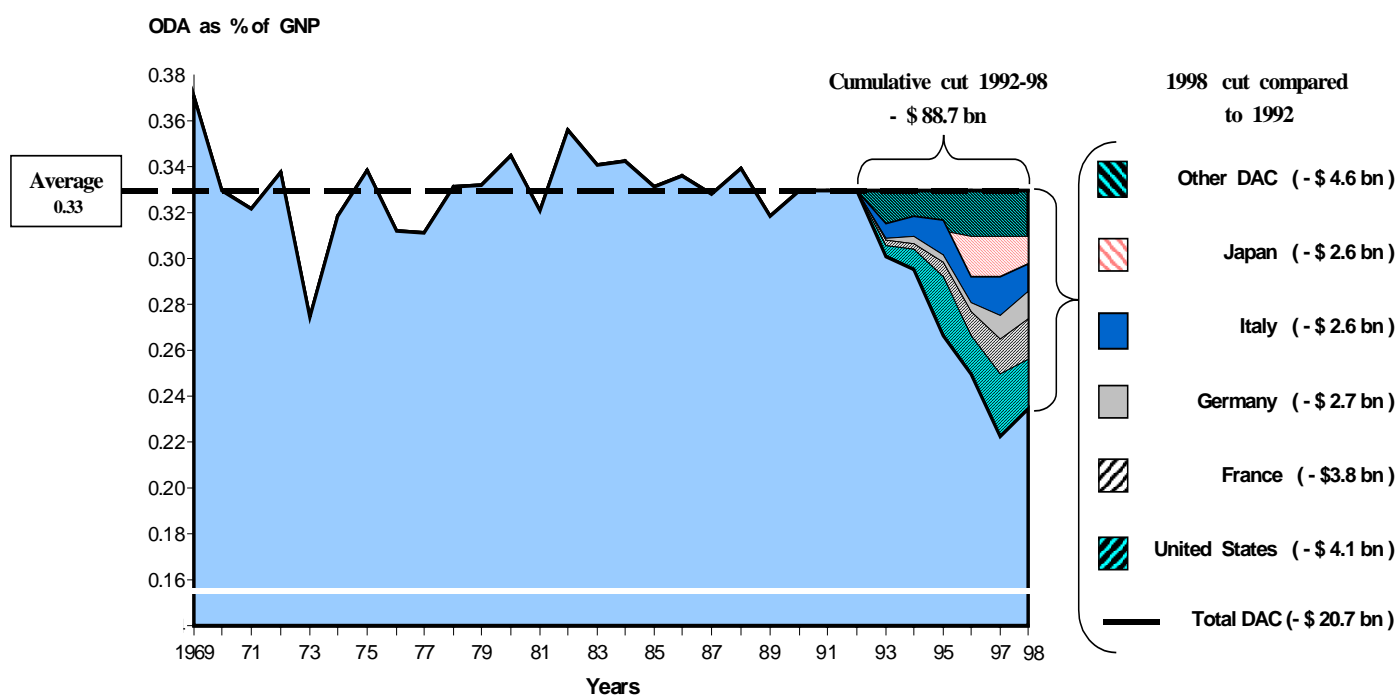
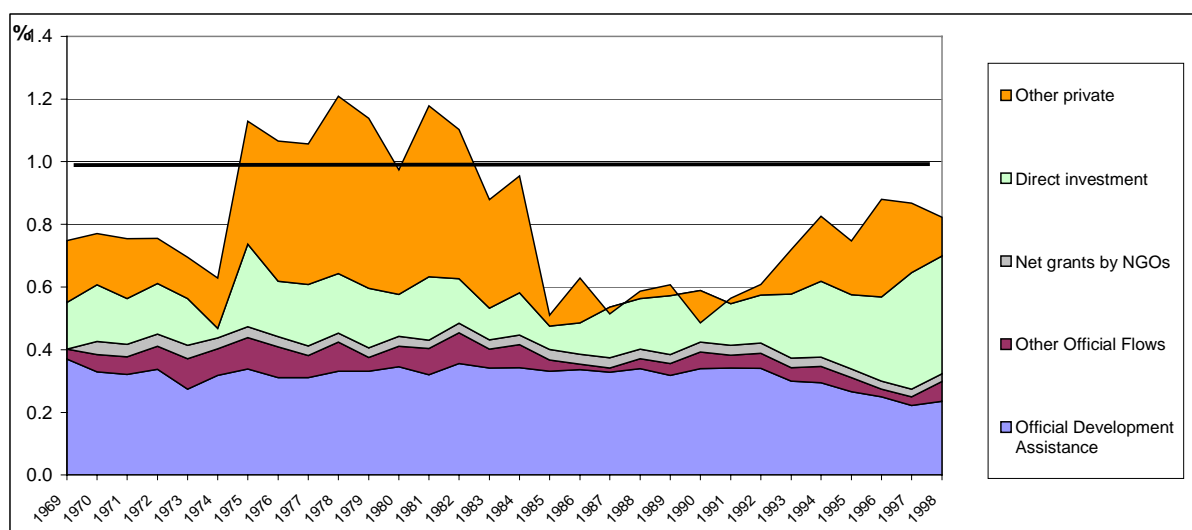


Chart III-1. Total net long-term flows to developing countries, 1969-1998
As a percentage of DAC Members' combined GNP



Note: "Other private" flows were negative in 1987 and 1990.

Cuadro 6

Metas internacionales de desarrollo para el año 2015

Metas	Indicadores
Bienestar económico	
Reducir la pobreza extrema	
La proporción de la población que vive en la extrema pobreza en los países en desarrollo deberá reducirse al menos a la mitad para el año 2015 (Copenhague) ²⁶	<ul style="list-style-type: none"> - Incidencia de la pobreza extrema: población que vive con menos de un dólar diario - Brecha de pobreza: Incidencia de la profundidad de la pobreza - Desigualdad: participación del quintil más pobre en el consumo nacional - Malnutrición infantil: prevalencia del bajo peso en la infancia
Desarrollo social	
Educación universal primaria	
Deberá haber cobertura universal en la educación primaria en todos los países en el 2015 (Jomtiem, Beijing, Copenhague)	<ul style="list-style-type: none"> - Matrícula neta en educación primaria - Terminación del cuarto curso de la educación primaria - Tasa de alfabetismo entre 15 y 24 años
Igualdad de género	
En el 2015 se deberán demostrar los progresos hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de la eliminación de las disparidades de género en la educación primaria y secundaria (Beijing, Copenhague)	<ul style="list-style-type: none"> - Razón entre chicas y chicos en la educación primaria y secundaria - Razón entre las mujeres y hombres alfabetizados entre 15 y 24 años
Mortalidad infantil y de los recién nacidos	
Las tasas de fallecimientos para los recién nacidos y los niños menores de cinco años deberán reducirse en dos tercios entre 1990 y 2015 (El Cairo)	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de mortalidad infantil - Tasa de mortalidad en menores de cinco años
Mortalidad materna	
La tasa de mortalidad materna deberá reducirse en tres cuartas partes entre 1990 y 2015 (El Cairo, Beijing)	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de mortalidad materna - Nacimientos atendidos por personal sanitario capacitado

²⁶ Las referencias a Beijing, Copenhague, El Cairo y Jomtien se refieren a las metas acordadas en las Conferencias de las Naciones Unidas sobre mujer y desarrollo, Desarrollo social, Población y Educación, respectivamente, celebradas en esas localidades.

Salud reproductiva

El acceso a los servicios de salud reproductiva a través del sistema de atención primaria de salud deberá estar disponible para todas las personas de edad apropiada, no más tarde del año 2015. (El Cairo)

- Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos
- Prevalencia del HIV en las mujeres embarazadas de 15 a 24 años

Sostenibilidad y regeneración ambiental

Medio ambiente

Deberá haber una estrategia nacional para el desarrollo sostenible en cada país, en proceso de implementación, en el año 2005, de forma que se asegure que las actuales tendencias en la pérdida de recursos medioambientales se revierta de forma efectiva tanto a nivel global como nacional para el año 2015. (El Cairo)

- Países con estrategias nacionales de desarrollo sostenible
- Población con acceso a agua potable
- Intensidad de uso de los recursos de agua
- Biodiversidad: superficie de áreas protegidas
- Eficiencia energética: PNB por unidad de energía utilizada
- Emisiones de dióxido de carbono

Indicadores generales

Otros indicadores de desarrollo seleccionados

(Para referencia: Población y PNB)

- PNB per cápita
- Tasa de alfabetismo adulto
- Tasa total de fertilidad
- Esperanza de vida al nacer
- Ayuda externa como % del PNB
- Deuda externa como % del PNB
- Inversión como % del PNB
- Comercio como % del PNB

Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), OCDE, 1996.

Referencias Bibliográficas

ALDECOA, Francisco y Michael KEATING (eds.) (1999), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass

ALONSO, José Antonio (1999a), *Estrategia para la cooperación española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores

ALONSO, José Antonio (1999b), “La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas”, en José Antonio Alonso y Paul Mosley (eds.), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Madrid, Cívitas, pp. 69-124

ALONSO, José Antonio (2000), “Globalization, civil society and the multilateral system“, *Development in practice*, vol. 10, nº 3-4, agosto, pp. 348-360

ARASE, David (1995), *Buying power: the political economy of japanese foreign aid*, Boulder, Lynne Rienner

ARENAL, Celestino (1995), “Cambios en la Sociedad Internacional y Organización de las Naciones Unidas”, *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática, nº 2, pp. 7-24

Banco Mundial (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Washington, Banco Mundial/Oxford University Press

BANDOW, Doug e Ian VASQUEZ (eds.) (1994), *Perpetuating poverty: the World Bank, the IMF and the Developing World*, Washington, CATO Institute

BAWTREE, Victoria y Majid RAHNEMA (eds.) (1997), *The Post-Development Reader*, Londres, Zed books

BELLO, Walden et al. (2000), *Dark Victory. The United States, Structural Adjustment and Global Poverty*, Londres, Pluto Press (2ª edición)

BROWN, Bartram S. (1992), *The US and the politization of the World Bank. Issues of International Law and Policy*, Londres, Kegan

Comité de Ayuda al Desarrollo (1996), *Shaping the 21st Century. The Contribution of Development Co-operation*, París, Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)/OCDE

Comité de Ayuda al Desarrollo (2000), “Development Co-operation, 1999 Report. Efforts and policies of the Members of the Development Assistance Committee”, *Development Journal* vol. 1, nº 1, OECD, París

Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial (1996), *Serving a Changing World. Report of the Task Force on Multilateral Development Banks*, Washington, Banco Mundial, 15 de marzo

CORNAGO, Noé (1998), “Desarrollo, Subdesarrollo y Postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo”, VV AA, *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, Madrid, Tecnos/Universidad del País Vasco, pp. 39-88

COX, Aidan y Jenny CHAPMAN (1999), *The European Community External Cooperation Programmes. Policies, Management and Distribution*, Londres, Overseas Development Institute (ODI)

COX, Robert W. (1996) [1981], “Social forces, states and world orders: beyond international relations theory”, Rober W. Cox y Thimoty J. Sinclair, *Approaches to World Orders*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 85-123

CULPEPER, Roy (1994), *Titans or Behemots? The multilateral development banks*, Boulder, Lynne Rienner

DUBOIS, Alfonso (2000), *Equidad, bienestar y participación. Bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo en el futuro*, Bilbao, Hegoa, cuadernos de trabajo nº 26, febrero

EDWARDS, Michael (1999), *Future Positive. International Co-operation in the 21st Century*, Londres, Earthscan

ENGLISH, E. Philip y Harris M. MULE (1995), *The African Development Bank*, Boulder, Lynne Rienner 1995

ESCOBAR, Arturo (1994), *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Thirld World*, Princeton, Princeton University Press

FITZGERALD; E. V. K. (1998), *Rethinking Development Assistance: the Implications of Social citizenship in a global economy*, Oxford, University of Oxford International Development Centre, working paper nº 1

GARCÍA SEGURA, Caterina, (1999) “La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las relaciones internacionales”, VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Madrid, Tecnos y Universidad del País Vasco, pp. 315- 350

GILPIN, Robert (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press

GILL, Stephen (1997), “Global structural change and multilateralism”, Stephen Gill (ed.), *Globalization, Democratization and Multilateralism*, Londres, Macmillan, pp. 1-18

GÓMEZ GALÁN, Manuel y José Antonio SANAHUJA (1999), *El sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL

GONZÁLEZ, José Ramón (Coord.) (199, *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, La Catarata / Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

GRIFFIN, Keith (1991), "Foreign aid after the cold war", *Development and Change*, vol. XXII, pp. 645-685

GRIFFIN, Keith y Terry McKINLEY (1996), *New Approaches to Development Cooperation*, Nueva York, PNUD, Office of Development Studies, Discussion paper n° 7

HANMER, Lucia et al. (1999), "Are the DAC Targets Achievable? Poverty and Human Development in the Year 2015", *Journal of International Development*, Vol. 2, pp. 547-563

HAQ, Mahbub ul, Richard JOLLY, Paul STREETEN y Khadija HAQ (eds.) (1995), *The United Nations and the Bretton Woods Institutions. New Challenges for the Twenty-First Century*, Nueva York: St. Martin's Press

HASENCLEVER, Andreas, Peter MAYER y Volker RITTBERGER (1997), *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press

HELD, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós

HELD, David, Anthony McGREW, David GOLDBLATT y Jonathan PERRATON (1999), *Global Transformations. Politics, Economic and Culture*, Cambridge, Polity Press

HETTNE, Björn (1995), *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*, Harlow, Longman (2ª edición)

HEWITT, Adrian P. (ed.) (1994), *Crisis or transition on foreign aid?*, Londres, Overseas Development Institute (ODI)

HIPPLER, Jochem (ed.), *The Democratisation of Disempowerment. The Problem of Democracy in the Third World*, Londres, Pluto Press / Transnational Institute (TNI)

HOLLAND, Stuart (1994), *Towards a new Bretton Woods*, Nottingham, Spokesman

HOOGVELT, Ankie (1997), *Globalisation and the postcolonial world. The New Political Economy of Development*, Londres, Macmillan

HOOK, Stephen W. (1995), *National Interest and Foreign Aid*, Boulder, Lynne Rienner

HOOK, Stephen W. (ed.) (1996), *Foreign Aid Toward the Millennium*, Boulder, Lynne Rienner

ICVA/EUROSTEP (varios años), *The reality of Aid. An independent review of Development Cooperation*. Londres, Earthscan

ISLAM, Shafiqul (ed.) (1991), *Yen for Development: Japanese Foreign Aid and the Politics of Burden-Sharing*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press

KANBUR, Ravi, Todd SANDLER y Kevin M. MORRISON (1999), *The future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, Washington,

Overseas Development Council

KAPPAGODA, Nihal (1995), *The Asian Development Bank*, Boulder, Lynne Rienner

KAUL, Inge, Isabelle GRUNBERG y Marc A. STERN (eds.), (2000) *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Nueva York, PNUD / Oxford UNiversity Press

KEOHANE, Robert O. (1993), *Instituciones internacionales y poder estatal*, Buenos Aires. Grupo editor Latinoamericano

KEOHANE, Robert O. Y Stephen LEVY (eds.) (1996), *Institutions for Environmental Aid*, Cambridge (Mass.), MIT Press,

KRASNER, Stephen D. (1989), *Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL)

LATOUCHE, Serge (1993), *El planeta de los naufragos. Ensayo sobre el postdesarrollo*, Madrid, Acento

LUMSDAINE, David H. (1993), *Moral vision and International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton, Princeton University Press

MARIÑO, Fernando y Carlos FERNÁNDEZ LIESA (Coords.) (1997), *El desarrollo y la Cooperación Internacional*, Madrid, Universidad Carlos III / Boletín Oficial del Estado

MISTRY, Percy S. (1995), *Multilateral Development Banks: An Assesment of their Financial Structures, Policies and Practices*, La Haya, FONDAD

NYE, Joseph (1991), *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL)

ORR, Robert M. (1990), *The emergence of Japan's foreign aid power*, Nueva York, Columbia University Press

Overseas Development Institute (1996), “New Sources of Finance for Development”, *ODI Briefing Paper* (1), febrero

Overseas Development Institute (1997a), “The UN’s role in grant-financed development”, *ODI Briefing Paper* (2), mayo

Overseas Development Institute (1997b), “Foreign Direct Investment Flows to Low-Income Countries: A Review of the Evidence”, *ODI Briefing Paper* (3), septiembre

Overseas Development Institute (1999), “What can we do with a Rights-based Approach to Development?”, *ODI Briefing Paper* (3), septiembre

RAFFERT, Kunibert y H. W. SINGER (1996), *The Foreign Aid Business. Economic Assistance and Development Cooperation*, Cheltenham, Edward Elgar

RAFFERT, Kunibert (1999), *More Conditions and Less Money: Shifts of Aid Policies during the 1990s*, Manchester, Development Studies Association working paper n° 15

RICHARDSON, Richard W. y Jonas H. HARALZ (1995), *Moving to the Market: the World Bank in Transition*, Washington, Overseas Development Council, Policy Essay n° 17

RIDDELL, Roger (1996), *Aid in the 21st Century*, Nueva York, PNUD, Office of Development Studies, Discussion paper n° 6

ROSENAU, James S. (1991), *Turbulence in world politics, A theory of change and continuity*, Princeton, Princeton University Press

ROSENAU, James S. (1997), *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Turbulence in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press

ROSENAU, James S. (1998), *NGOs and Fragmented Authority in Globalizing Space*, III Conferencia Paneuropea de Relaciones Internacionales y Reunión Conjunta con la Asociación de Estudios Internacionales, Viena, 16-19 de septiembre, mimeo

RUTTAN (1996), *United States Development Assistance Policy: The Domestic Politics of Foreign Economic Aid*, Baltimore, John Hopkins University Press

RUTTAN, Vernon y Kimberly ZEULI (1996), *Assisting the Former Soviet Empire: An Example of the Foreign Aid Crisis*, St. Paul (USA.), Department of Applied Economics, Universidad de Minnesota, Staff Paper P96-01, enero

SANAHUJA, José Antonio (1994), *Cambio de rumbo: propuestas para la transformación del Banco Mundial y el FMI*, Madrid, CIP/SIP

SANAHUJA, José Antonio (1999a), *Ayuda económica y seguridad nacional: la ayuda externa de Estados Unidos, del plan Marshall a la posguerra fría*, Madrid, Entimema / Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM

SANAHUJA, José Antonio (1999b), “Dependencia mutua: la ayuda de Estados Unidos a Israel”, *Nación Árabe* n° 38, año XII, verano, pp. 59-69

SANAHUJA, José Antonio (2000), “Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización: nuevos retos para la investigación para la paz”, Mariano Aguirre et al. (coords.), *Globalización y sistema internacional. Anuario CIP 2000*, Madrid, CIP/Icaria, pp. 37-68

SEN, Amartya K. (1999), *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Planeta

SENILLOSA, Ignasi (1998), “A new age of social movements: a fifth generation of non-governmental development organizations in the making”, *Development in Practice* vol. 8, n° 1, febrero, pp. 40-53

SINGER, Hans W. (1995), “An historical perspective”, en Mahbub ul Haq, Richard Jolly, Paul Streeten y Khadija Haq, *The UN and the Bretton Woods Institutions. New Challenges for the Twenty-First Century*, Nueva York, St. Martin's Press, 1995, pp. 17-25

SOGGE, David y Simon ZADEK (1996), “Laws’ of the market?”, David Sogge (ed.), *Compassion and Calculation. The business of private foreign aid*, Londres, Pluto Press/Transnational Institute, pp. 68-96

STRANGE, Susan (1994), *States and Markets*, Londres, Pinter (2ª edición)

STRANGE, Susan (1996), *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press

The Economist (1993), *New Ways to Grow. A Survey of Third World Finance*, 25 de septiembre

TUSSIE, Diana (1995), *The Inter-American Development Bank*, Boulder, Lynne Rienner

WEDEL, Janine R. (1998), *Collision and Collusion. The Strange case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998*, Londres, Macmillan

WILLIAMSON, John (1990), *Latin American Adjustment. How much has happened?*, Washington, Institute for International Economics

WILLIAMSON, John (1999), *What Should the Bank Think about the Washington Consensus?*, Washington, Institute for International Economics

WOOD, Robert E. (1986), *From Marshall Plan to debt crisis: foreign aid and development choices in the world economy*, Berkeley (CA), University of California Press

WOODWARD, David (1998), *Globalization, uneven development and poverty: Recent Trends and Policy implications*, Nueva York, PNUD / SEPED working paper nº 4, febrero

WRIGHT-NEVILLE, David (1991), *The Evolution of Japanese Foreign Aid 1955–1990, the impact of culture, politics, and the international system on the policy formation process*, Melbourne, Monash Development Studies Centre